Royaume du Maroc
Ministère de l'Economie et des Finances
Agence Judiciaire du Royaume

المملكة المغربية
وزارة الاقتصاد والمالية
الوكالة القضائية للمملكة

أشغال المناظرة الوطنية حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها،

مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية

ⴰⴷⵍⵙⴰⵏ ⴰⵏⴰⵎⵓⵔ ⵅⴼ ⵓⵙⵡⵓⴷⴷⵓ ⵏ ⵉⵎⵙⵓⴳⴳⵉⵏ ⵏ ⵓⵡⴰⵏⴽ ⴷ ⵡⴰⵔⴰⵢ ⵅⴻⵙⵏ

الرباط 15 و 16 أبريل 2025

البريد الإلكتروني:
RevueAJR@ajr.finances.gov.ma

الإيداع القانوني:
2026MO1242

ردمد: 978-9920-25-863-0



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله

" ... إن الإدارة المغربية، المركزية والمحلية على السواء، تمر اليوم بمنعطف جديد وحاسم، يتطلب من القائمين بها الانخراط الحازم في عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي، ومواكبة السياسات العمومية والأوراش التنموية، التي تشهدها بلادنا.

وبرغم المكتسبات المهمة التي حققناها على مستوى المشاريع المهيكلة الكبرى، وخاصة في مجالات الصناعة والفلاحة والبنيات التحتية والطاقات المتجددة وغيرها، فإن النموذج التنموي الذي رسمناه قد بلغ مداه، ولم يعد قادرا على تحقيق التنمية الشاملة، والاستجابة لانتظارات المواطنين، بسبب صعوبات كثيرة، من بينها ضعف أداء الإدارة، وقلة الكفاءة والابتكار وافتقادها لقواعد الحكامة العمومية الجيدة.

وإذا كنا دعونا لبلورة وإرساء نموذج تنموي جديد، لمواجهة التحديات الراهنة والمستقبلية، فإننا ندعو لوضع مفهوم الخدمة العمومية في صلب هذا النموذج، من خلال إصلاح شامل وعميق للإدارة العمومية ...".

مقتطف من الرسالة الملكية السامية الموجهة

إلى المشاركين في المنتدى الوطني

للوظيفة العمومية العليا بتاريخ 27 فبراير 2018

برقية ولاء وإخلاص

مرفوعة إلى السدة العالية بالله

جلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله وعلى آله وصحبه.

مولاي صاحب الجلالة والمهابة، حامي الملة والدين، أدام الله عزكم وعُلاكم.

بعد تقديم ما يجب من فروض الطاعة والولاء لجنابكم الشريف، تتشرف خديمة الأعتاب العلوية الشريفة، وزيرة حكومتكم في الاقتصاد والمالية، أصالة عن نفسها ونيابة عن كافة المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى حول «تدبير منازعات الدولة والوقاية منها» التي تم تنظيمها على مدى يومي 15 و16 أبريل بمدينة الرباط، أن ترفع إلى مقامكم العالي بالله أسمى عبارات الولاء والوفاء، مقرونة بأصدق مشاعر التشبث بأهداب العرش العلوي المكين.

نعم سيدي أعزكم الله،

إن هذا اللقاء يستلهم مضمونه من توجيهاتكم السديدة وعنايتكم السامية بنجاعة وتحديث الإدارة وتجويد خدماتها المقدمة لرعاياكم الأوفياء، ويندرج في إطار الجهود الرامية إلى وضع استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة، وفق رؤية تقوم على الوقاية واليقظة واستباق المنازعات، فضلا عن اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة في إطار من التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد والجماعات.

لقد شكلت هذه المناظرة يا مولاي، مناسبة للنقاش وفرصة لتبادل الرأي بين مختلف الإدارات والمؤسسات والهيئات المعنية بتدبير منازعات الدولة، وهو ما سمح بإفراز توصيات حول المسارات الممكنة للرفع من نجاعة الإدارة فيما يتعلق بتدبير علاقتها بمحيطها، عبر وضع تصور للوقاية من المنازعات، ومركزة مهمة تتبعها، واعتماد مقاربة قائمة على التقييم وتطوير الأداء، للحفاظ على المال العام والإسهام في تحسين مناخ الإستثمار والرفع من منسوب رضى المواطنات والمواطنين عن أداء الإدارة العمومية.

وإننا لنرجو من الله العلي القدير أن يحفظ مولانا الإمام ويبقيكم ذخرا وملاذا لهذا البلد الأمين ولشعبكم الوفي، ويسدد خطاكم ويسبل عليكم أردية الصحة والعافية ويقر عينكم بولي عهدكم الجليل صاحب السمو الملكي الأمير مولاي الحسن، وبشقيقته صاحبة السمو الملكي الأميرة الجليلة للا خديجة، ويشد أزر جلالتكم بصنوكم السعيد صاحب السمو الملكي الأمير مولاي رشيد، وبكافة أفراد الأسرة الملكية الكريمة، إنه تعالى على كل شيء قدير وبالإجابة جدير.

والسلام على مقامكم العالي بالله ورحمته تعالى وبركاته.

وحرر بالرباط يوم الأربعاء 17 شوال 1446 الموافق ل 16 أبريل 2025

خديمة الأعتاب الشريفة

نادية فتاح، وزيرة الاقتصاد والمالية

فهرس

الجلسة العامة الثانية:

تدبير منازعات الدولة من خلال التجارب المقارنة

الجلسة العامة الثالثة:

الإطار القانوني المنظم لمهام الدفاع عن أشخاص القانون العام والتحديات المطروحة في مجال تدبير المنازعات

الجزء الثاني: الورشات المتخصصة

الورشة الأولى:

الإشكالات المطروحة بخصوص تدبير منازعات الاستثمار والوسائل البديلة لفض المنازعات

الورشة الثانية:

المنازعات العقارية لأشخاص القانون العام
وأثرها على حق الملكية والمشاريع الاستثمارية

الورشة الثالثة:

الاشكالات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية واسترداد المال العام

الورشة الرابعة:

دور الحكامة والرقمنة في التدبير الأمثل لمنازعات الدولة والوقاية منها

"الورقة التأطيرية للمناظرة الوطنية الأولى
حول: "تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية "

يتوقف إنجاح السياسات العمومية والمشاريع الكبرى على اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير المرفق العمومي ومواجهة الصعوبات والإشكالات التي تحد من فعالية ونجاعة الإدارة العمومية، وفق ما أكد على ذلك جلالة الملك، حفظه الله، في خطابه الملكي السامي الموجه إلى أعضاء البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر ،2020 والذي جاء فيه: "حضرات السيدات والسادة البرلمانيين،

إن نجاح أي خطة أو مشروع، مهما كانت أهدافه، يبقى رهينا باعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

ويجب أن تعطي مؤسسات الدولة والمقاولات العمومية، المثال في هذا المجال، وأن تكون رافعة للتنمية، وليس عائقا لها" انتهى النطق الملكي السامي.

ويقتضي تحقيق هذه الأهداف إيجاد حلول للأعطاب والممارسات التي تحد من فعالية الإدارة العمومية وجودة الخدمة العمومية، ومن بينها بطبيعة الحال التدبير الأمثل لمنازعات الإدارات العمومية، عبر الوقاية منها حفاظا على المال العام وعلى صورة المرفق العمومي وصونا للثقة في الإدارة العمومية. ذلك أن الدولة تتحمل سنويا مبالغ مالية مهمة برسم تدبير منازعات الإدارات العمومية، إذ بالإضافة إلى تكاليف تدبير القضايا، تكون الدولة مدعوة إلى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها بأداء تعويضات ومستحقات ناتجة في كثير من الأحيان عن بعض الإكراهات والصعوبات والإشكالات القانونية التي تواجه الإدارة.

وإذا كانت الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة تعتبر تجسيدا لدولة الحق والقانون وصونا للشرعية والمشروعية، وفقا لأحكام الفصل 6 من دستور المملكة الذي ينص على أن:" القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له"، فإنه بالمقابل يجب الحرص على حماية المال العام وترشيد النفقات العمومية وحماية مصالح الدولة، عبر الوقاية من المنازعات وإنزال كلفتها إلى حدودها الدنيا.

ولقد خلصت مجموعة من التقارير الرسمية، على رأسها تقرير المجلس الأعلى للحسابات سنة 2015، وتقارير الوكالة القضائية للمملكة، إلى وجود عدة إكراهات وصعوبات تحول دون التدبير الأمثل لمنازعات الدولة، لا سيما فيما يتعلق بتعدد المتدخلين وضعف التنسيق ومحدودية جهود الوقاية من المنازعات ومواكبة الإدارات العمومية والرفع من منسوب التوقع القانوني، فضلا عن غياب آليات لتدبير الزمن الإجرائي وتقييم الأداء والنتائج المحققة.

ويعتبر التدبير الأمثل لمنازعات الدولة مدخلا أساسيا لاستقرار الاستثمار وتوفير الظروف المناسبة لتنفيذ السياسات والبرامج الوطنية، فضلا عن صون المشروعية وإعطاء صورة مشرفة عن المرافق العمومية والحفاظ على المال العام.

وتزداد أهمية الموضوع إذا ما أخذنا بعين الاعتبار التزايد الملحوظ في عدد قضايا منازعات الدولة بسبب عدة عوامل منها على الخصوص اتساع نشاط الإدارة العمومية، والمهام الجديدة التي أصبحت تضطلع بها في مختلف المجالات بمناسبة الأوراش الكبرى التي تنفذها بلادنا، خاصة بعد صدور دستور المملكة لسنة 2011 وما ترتب عن ذلك من إقرار مسؤولية الدولة في قضايا جديدة مثل الخطأ القضائي، ودسترة دعوى الإلغاء ضد كل القرارات الإدارية، وإحداث محاكم إدارية جديدة.

وبالنظر إلى أن موضوع تدبير منازعات الدولة يهم مجموعة من القطاعات والهيئات والمهن القانونية والقضائية، فإن اعتماد سياسة وطنية ومقاربة شمولية لتدبير منازعات الدولة، يقتضي خلق فضاء للتفكير الجماعي يضم الإدارات العمومية والجماعات الترابية والقضاء

والدفاع والفاعلين الأكاديميين والمهنيين، بغية تشخيص الوضع الراهن وتحديد مخاطر منازعات الدولة واقتراح الحلول المناسبة لمواجهتها.

لذلك، ومن أجل الوصول إلى تصور موحد لتدبير منازعات الدولة، يسمح بالوقاية من مخاطرها وضمان تدبيرها التدبير الأمثل وفق رؤية تقوم على اليقظة والتنسيق والاستباق ودعم القدرات، فإن الوكالة القضائية للمملكة وبتنسيق مع شركائها، عملت على تنظيم مناظرة وطنية هي الأولى من نوعها حول موضوع: "تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية"، وذلك من خلال مجموعة من المحاور التي شكلت مداخل للحوار والنقاش وتبادل الآراء بين المتدخلين والمشاركين، على مدى يومين.

وقد أسفرت أشغال المناظرة عن مجموعة من التوصيات شكلت خارطة طريق للسياسات العمومية في مجال تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، عبر تقديم أجوبة بشأن مجموعة من المواضيع التي نوجزها فيما يلي:

- ✓ منطلقات اعتماد استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها؛
- ✓ التدبير التوقعي للمخاطر القانونية والمالية كمدخل لتعزيز الحكامة في تدبير المرفق العام وصون المشروعية وحماية حقوق المرتفق؛
- ✓ مداخل تأهيل الإطار القانوني للرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها وحماية المال العام؛
- ✓ معالجة الإشكالات المرتبطة بتدبير منازعات الاستثمار والوسائل البديلة لفض المنازعات؛
- ✓ دور الحكامة والرقمنة في التدبير الأمثل لمنازعات الدولة والوقاية منها.
- ✓ الإشكالات المرتبطة بالمنازعات العقارية وتنفيذ الأحكام القضائية واسترداد المال العام.

الجزء الأول

الجلسة الافتتاحية والجلسات العامة

الجلسة الافتتاحية للمناظرة

كلمة السيدة نادية فتاح، وزيرة الاقتصاد والمالية

السيدات والسادة الوزراء؛

السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية؛

السيد رئيس النيابة العامة؛

السيدات والسادة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية؛

السيدات والسادة الخبراء والمسؤولون من مصر والسنغال وفرنسا واسبانيا؛

حضرات السيدات والسادة؛

أيها الحضور الكريم؛

لقد دشنت بلادنا منذ تسعينات القرن الماضي العديد من الأوراش الإصلاحية التي تصب في تجاه تعزيز دولة الحق والقانون وتقوية دور المؤسسات وتحقيق التنمية، بحيث كانت جهود المملكة المغربية تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة حفظه الله تروم تعزيز المشروعية وتجويد الخدمة العمومية وإرساء دعائم اقتصاد تنافسي قادر على مواجهة تحديات التحولات التي تعرفها السوق العالمية، وهو ما تطلب إصلاح المنظومة القانونية والمؤسساتية للرفع من نجاعة الإدارة وتشجيع المبادرة الحرة وجلب وتوطين الاستثمار، وذلك بإصلاح المقتضيات القانونية المتعلقة بالتجارة والاستثمار والصفقات العمومية وإحداث المحاكم الإدارية والمحاكم التجارية، وغيرها من الإصلاحات التي تعززت بصدور دستور المملكة لسنة 2011 وما تلاه من استراتيجيات وبرامج على رأسها إصلاح منظومة العدالة واعتماد النموذج التنموي الجديد.

وإذا كانت هذه الجهود قد أسهمت في الرفع من نجاعة الإدارة العمومية بشكل انعكس إيجابا على مناخ الاستثمار وتنافسية الاقتصاد الوطني وعلى منسوب الرضا إزاء الخدمات

العمومية، فإنه بالمقابل سجلت التقارير الرسمية وجود مجموعة من الإشكالات المرتبطة بتدبير العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها عند نشـــوء بعض الخلافات التي تتطور إلى منازعات أمام القضاء الوطني وهيئات التحكيم، وفق ما تؤكده الإحصائيات المتعلقة بمنازعات الدولة و التي عرفت في ظرف عشـر سـنوات ارتفاعا يناهز 100% بحيث انتقل عدد القضـايا الجديدة التي تتوصل بها الوكالة القضائية للمملكة من 14505 قضية جديدة سنة 2014 إلى 21218 قضية جديدة سـنة 2024، مع ملاحظة أن هذا الرقم يهم 30% فقط من منازعات الدولة إذ تسـجل المحاكم الإدارية بالمملكة 60000 قضـية سـنويا في حين لا تتوصـل الوكالة القضـائية سـوى ب 20000 قضـــية جديدة ســـنويا، و تتولى إدارة مخزونا من القضـــايا يناهز 200.000 قضـــية، ويتطلب هذا الوضـــع إيلاء المزيد من العناية لمنظومة تدبير منازعات الدولة، حتى تتكامل الجهود المبذولة على مســـتوى الحكامة والإصـلاحات المؤســـســـاتية مع جهود ترشـــيد الإنفاق العمومي والاسـتغلال الأمثل للموارد العمومية، فضـلا عن تفادي ما ينجم عن منازعات الدولة من إشكالات تؤثر سلبا على إنجاح البرامج العمومية والمشاريع الكبرى.

حضرات السيدات والسادة:

إن الرفع من جودة تدبير منازعات الدولة وعقلنة اللجوء إلى المساطر القضائية له ارتباط وثيق بالجهود الرامية إلى دعم تنافسية الاقتصاد الوطني وتحسين مناخ الاستثمار وتحقيق التنمية المنشودة، خاصة أمام تزايد حدة المنافسة العالمية وقلة الموارد وما يعرفه العالم من ظروف صعبة، على نحو جعل دول العالم على اختلاف ظروفها وإمكانياتها تعمل على استثمار وتوظيف كافة الوسائل والفرص المتاحة لدعم تنافسيتها الاقتصادية وجلب الاستثمار وولوج السوق ، وفق ما أكد على ذلك جلالة الملك حفظه الله، في الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة والذي جاء فيه:

"فعلى الجميع مواكبة التطور والانخراط في الدينامية المؤسسية والتنموية، التي نقودها ببلادنا.

والكل مسؤول عن نجاعة الإدارة العمومية والرفع من جودتها باعتبارها عماد أي إصلاح وجوهر تحقيق التنمية والتقدم الذي نريده لأبناء شعبنا الوفي". انتهى النطق الملكي السامي.

وإذا كانت منازعات الدولة تعتبر تجسيدا لدولة الحق والقانون وصونا للمشروعية، وفقا لأحكام الفصل 6 من دستور المملكة الذي ينص على أن: **" القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه وملزمون بالامتثال له"**، فإنه بالمقابل، يجب الحرص على حماية المال العام وترشيد النفقات العمومية وحماية مصالح الدولة، عبر الوقاية من المنازعات وإنزال كلفتها إلى حدودها الدنيا.

ولذلك، فإن رهان التدبير الأمثل لمنازعات الدولة والوقاية منها، هو في حقيقة الأمر رهان على نجاعة الإدارة العمومية وتعزيز المشروعية وحماية الاستثمار وترشيد الإنفاق العمومي، بحيث يجب أن تكون الاستراتيجية الوطنية للرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة في صلب باقي البرامج التي تنفذها الحكومة في مجال الرقمنة و نجاعة الإدارة وتعزيز شفافية الإدارة، ومن اللازم في ظل هذه المرحلة وما تعرفه من تحديات ورهانات وأوراش كبرى، وضع مخطط عمل وطني لتدبير منازعات الدولة تدبيرا عقلانيا مبنيا على التنسيق والتعاون واستباق المنازعات والحيلولة دون تحولها إلى مصدر لإفشال البرامج والمشاريع الاستراتيجية وإهدار المال العام وزعزعة ثقة المواطن والمستثمر في الإدارة العمومية .

وفي هذا الإطار سبق للوكالة القضائية للمملكة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية أن أجرت بتنسيق مع شركائها تشخيصا لواقع تدبير المنازعات، وأعدت مخططا استراتيجيا للفترة 2024 -2028 من أجل تنسيق جهود الرفع من نجاعة تدبير المنازعات والوقاية منها، وفي إطار تنزيل هذه المحاور الاستراتيجية على أرض الواقع، تم تسطير26 برنامجا و73 إجراء تنفيذيا من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ توحيد الرؤية والاستراتيجية بشأن تدبير منازعات الدولة، واعتماد منهجية موحدة للدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء والوقاية من المنازعات، من خلال مركزة القضايا لدى الوكالة القضائية للمملكة؛

- ✓ إحداث قنوات للتنسيق والتواصل وطلب الرأي، من أجل خلق شبكة للدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء وحماية المال العام وتقاسم خبرة وتجربة الوكالة القضائية للمملكة مع باقي الشركاء؛
- ✓ استباق المنازعات عبر الوقاية والمواكبة والتنسيق مع الشركاء لاتخاذ التدابير اللازمة للحد من المخاطر أو على الأقل إنزالها إلى حدودها الدنيا؛
- ✓ وضع منظومة متكاملة لليقظة تجمع بين تتبع القضايا والتحكم في تواريخ الجلسات وآجال الطعون، وتأمين الحضور والدفاع في جميع القضايا، والرفع من مستوى التوقع القانوني من أجل الاستعداد المسبق لمتغيرات التشريع والاجتهاد القضائي؛
- ✓ دعم قدرات الوكالة القضائية للمملكة من أجل جعلها مركزا للخبرة في مجال تدبير منازعات الدولة والوقاية من مخاطرها، لا سيما عبر مدها بموارد بشرية نوعية ومتخصصة، قادرة على مواكبة الإدارات والمؤسسات العمومية، خلال مراحل التعاقد واتخاذ القرار، إضافة إلى مراجعة تنظيمها الهيكلي وتطوير أدوات ومناهج اشتغالها وتطوير نظامها المعلوماتي وتوفير الإطار القانوني المناسب لأدوارها الجديدة.

علما أن الوكالة القضائية قد شرعت فعلا في تنفيذ مخططها الاستراتيجي، حيث عملت على تنفيذ مجموعة من البرامج ذات الطابع الإستعجالي على رأسها إحداث منصة مواكبة لطلب الرأي و المشورة و إحداث مركز النداء لمواكبة الإدارات العمومية أثناء التعاقد واتخاذ القرار و إحداث خلية اليقظة التي تضم أربعة مكاتب و إخراج النشرة الفصلية لتمكين الإدارات العمومية من آلية دورية لليقظة، فضلا عن إحداث لجنة تضم الإدارات الشريكة للتعاقد مع المحامين بناء على معايير الكفاءة والمردودية و الشفافية والمساواة، وتوقيع اتفاقيات شراكة بعضها مدرج خلال أشغال هذه المناظرة، وتجويد المنتوج الوثائقي المعد للدفاع عن الدولة أمام القضاء وهيئات التحكيم و برمجة المناظرة الوطنية حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

وأتمنى أن تكون هذه المناظرة فرصة لبلورة توصيات ومخرجات تسمح بوضع استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها، تأخذ بعين الاعتبار الإكراهات المسجلة على

المستوى القانوني في مجال نزع الملكية وضرورة إخراج القانون المنظم للملك الخاص للدولة و مراجعة الإطار القانوني المنظم للوكالة القضائية للمملكة، وغيرها من الإشكالات ذات الطبيعة القانونية، إضافة إلى الإشكالات المرتبطة بالجانب التدبيري وما يتطلبه من برامج للحكامة والوقاية من المنازعات وخلق آليات للتنسيق ووضع حد للمشاكل المرتبطة بشأن تدبيرها، فضلا عن المشاكل المرتبطة بالهياكل والبنيات الإدارية التي تحتاج إلى التأهيل والدعم حتى تكون قادرة على رفع التحدي وكسب رهان التدبير الأمثل لمنازعات الدولة والوقاية منها.

ولا شك أن تظافر الجهود وتكامل الأدوار ووضع آليات وبرنامج مدعم بإجراءات تنفيذية لتنزيل توصيات المناظرة، من شأنه أن يسهم في تجويد سياسات الوقاية من المنازعات وتعزيز مهمة الدفاع عن الدولة وأشخاص القانون العام، إضافة إلى ترشيد الإنفاق العمومي.

لذلك، لا يسعني في الختام إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم في إنجاح هذه المناظرة، كما أشكر الحضور الكريم والخبراء والمسؤولين من مصر والسنغال وفرنسا واسبانيا الذين تكبدوا عناء التنقل لتقاسم خبراتهم وتجاربهم معنا، سائلة الله تعالى أن يوفقنا جميعا في تحقيق الغايات المرجوة من هذه المناظرة.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

كلمة السيد فوزي لقجع، الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين،

السيدة الوزيرة المحترمة؛

السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية؛

السيد رئيس النيابة العامة؛

السيدات والسادة رؤساء المؤسسات الدستورية؛

السيدات والسادة ضيوف المملكة المغربية الأعزاء؛

حضرات السيدات والسادة الحضور الكرام؛

يشرفني بهذه المناسبة أن أجدد الترحاب بالجميع وأن أشكركم على المشاركة في هذه المناظرة الوطنية الأولى من نوعها والتي تتناول موضوع "تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، في علاقتها مع صون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية."

حضرات السيدات والسادة الكرام؛

إن موضوع هذه المناظرة يكتسي أهمية وراهنية كبرى بالنظر لتقاطعاته المتعددة مع المسار التنموي والخيارات الكبرى التي انخرطت فيها بلادنا تحت القيادة الحكيمة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، وذلك لما تتطلبه من تنزيل سريع لمجموعة من المشاريع الكبرى والمهيكلية ذات الوقع الهام على المستويين الاقتصادي والاجتماعي مع توفير المناخ الملائم لاستقطاب استثمارات مهمة تساهم في خلق فرص الشغل والقيمة المضافة وتموقع بلادنا ضمن

سلاسل القيمة العالمية، كل هذا في إطار يضمن الحفاظ على التوازنات المالية تكريسا للسيادة المالية لبلادنا.

كما يأتي في وقت راكمت بلادنا بفضل الرؤية السديدة لصاحب الجلالة نصره الله رصيدا حقوقيا مهما، وبناء مؤسساتيا صلبا، يجعل المواطن في صلب الاهتمامات والاولويات التي تنبني عليها السياسات العمومية.

لذا ومن منطلق المسؤولية الفردية والجماعية يجب علينا جميعا الحفاظ على هذا البنيان الرصين والاسهام في تقويته، بعيدا عن أي مصلحة فئوية ضيقة.

إذ أن إشكالية منازعات الدولة تتطلب منا معالجة شمولية لكل الجوانب التدبيرية والقانونية بكل جرأة ومسؤولية ووفق مقاربة شمولية ومندمجة وتصور واضح.

ومن الأكيد أن المخرجات والتوصيات التي ستفضي إليها هذه المناظرة والتي تشكل فرصة لاستلهام الذكاء الجماعي والقوة الاقتراحية النابعة من الخبرة التراكمية للإدارة والمساهمة الفكرية والأكاديمية للباحثين الجامعيين وللمؤسسات القضائية ستمكننا جميعا من وضع خارطة طريق واضحة المعالم للتدبير الأمثل لمنازعات الدولة بما يضمن التوازن الضروري بين توفير الظروف الملائمة لتنزيل مختلف المشاريع، وضمان التوازنات المالية للدولة والمؤسسات من جهة، ومن جهة أخرى حماية الحقوق الفردية للمواطن

أيها السيدات والسادة الحضور الكريم؛

إن تدبير منازعات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية على مدار عقود من الممارسة مكننا بلا شك من الوقوف على مكامن الخلل ومواطن الضعف التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة وأتاح لنا في نفس الوقت الوقوف على مكتسبات وتراكمات جد مهمة، نعتبرها المدخل الرئيسي للإصلاح الذي يجب أن يراعي ضرورة الدفاع بأمانة عن مصالح الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية برهانات متعددة أُجْمِلُها في ما يلي:

أولا: رهان الأمن القانوني في شق الدفاع عن قرارات الإدارات والمؤسسات والمقاولات والجماعات الترابية التي يتعين عليها الامتثال والتقيد بقواعد المشروعية وكذا بواجب الحفاظ على الرصيد الحقوقي والبناء المؤسساتي لبلادنا؛

ثانيا: رهان حماية وإنعاش وتحفيز الاستثمار والمبادرة المقاولاتية ضمانا للمصلحة الاقتصادية باعتبار، أولا أن الدولة ومؤسساتها بالإضافة الى الجماعات الترابية تعتبر المستثمر الأول في سوق الإنتاج والتشغيل، وثانيا أنها المسؤولة عن تحفيز الاستثمار الخاص؛

ثالثا: رهان حماية التوازن المالي للدولة باعتباره مبدأ دستوريا تتقاسمه السلطة التنفيذية والتشريعية ويحرص على احترامه القضاء الدستوري.

حضرات السيدات والسادة؛

إن الخبرات والتجارب التي راكمتها الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية في مجال تدبير المنازعات على اختلاف مواضيعها، افضت إلى الوقوف على مجموعة من الإشكاليات التي يمكن تلخيص أهمها في ما يلي:

أولا: ضعف التنسيق بين الإدارات وبين الوكالة القضائية للمملكة مما يحول دون تبني رؤية موحدة لتدبير المنازعات؛

ثانيا: محدودية الجهود المبذولة للوقاية من المنازعات؛

ثالثا: النقص الملحوظ في أعداد الكفاءات اللازمة للتدبير الأمثل للمنازعات؛

رابعا: عدم ملاءمة مجموعة من النصوص القانونية المتعلقة بتدبير المنازعات للأدوار المطلوبة من الإدارة؛

وخامسا: عدم وجود معايير ودلائل مرجعية تؤطر أعمال الخبرة؛

وقد أثرت هذه الإشكاليات سلبا على مآل المنازعات التي تكون مصالح الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية طرفا فيها، مما ترتب عنه مبالغ مالية مهمة قدرت، سنة

2023، بحوالي 5,4 مليار درهم بالنسبة للدولة وحدها، وتستأثر قضايا نزع الملكية والمسؤولية الإدارية والقضايا المرتبطة بالصفقات العمومية والاستثمار بالقسط الأكبر من هذه المبالغ.

أيها السيدات والسادة الحضور الكريم؛

إننا اليوم عازمون على المضي قدما في إصلاح منظومة المنازعات القضائية للدولة وفق مقاربة مندمجة ومسؤولة، واضعين جميعا نصب أعيننا المصلحة العليا لبلدنا والحفاظ في نفس الوقت على رصيده الحقوقي.

وانطلاقا من هذه الرهانات، نعتبر أن المداخل الرئيسية التي يتعين علينا تفعيلها جماعيا في سبيل تنزيل هذا الإصلاح، تهم بالأساس:

أولا: اعتماد مقاربة وقائية وتدبيرية فعالة عن طريق تعزيز الرقابة الداخلية وذلك عبر الآليات التالية:

- وضع خارطة طريق للمخاطر المتعلقة بمنازعات الدولة، والعمل على تحيينها بصفة منتظمة؛
- سن مساطر ودلائل موحدة خاصة بتدبير المنازعات؛
- اعتماد نماذج عقود ودفاتر تحملات مرجعية بالنسبة لكافة المشاريع؛
- حث الإدارة على التعاقد مع مستشارين قانونيين متخصصين؛
- تقوية وتعزيز المصالح المكلفة بالشؤون القانونية واليقظة داخل مختلف المؤسسات.

ثانيا: اللجوء إلى الآليات البديلة والمتمثلة خصوصا في:

- اللجوء إلى الوساطة والتحكيم في حل المنازعات التي تهم الإدارة؛
- ترجيح مسطرة الصلح والتسوية الودية للمنازعات؛
- وإقرار مساطر الطعون الإدارية في القضايا المتعلقة بنزع الملكية.

ثالثا: تقوية آليات الدفاع عن مصالح الدولة عبر:

- تعزيز مهام الوكالة القضائية للمملكة؛
- وتقوية الإمكانيات البشرية والتنظيمية للإدارة عبر تأهيل مختلف الموارد البشرية المكلفة بتدبير ملفات المنازعات؛
- تعزيز قنوات الحوار مع السلطة القضائية، خاصة القضاء الإداري، لتحسيسه بإكراهات الإدارة والاستفادة في نفس الوقت من خبرته القضائية التي من شأنها توجيه الإدارة في عملها الوقائي؛
- تأطير عمل الخبراء من خلال وضع معايير وضوابط للخبرة في مختلف الجوانب المرتبطة بالمنازعات وكذا اعتماد دلائل مرجعية للأثمنة العقارية؛
- وضع برامج للتكوين والتكوين المستمر لفائدة مختلف المتدخلين.

أيها السيدات والسادة الحضور الكريم؛

لابد من التأكيد ختاما على أن ضمان وحفظ الحقوق الفردية للمواطنين في منازعاتهم مع الدولة يجب أن يذكي فينا روح المسؤولية والتعامل بالمثل مع مؤسسات الدولة، دون تكييفها كطرف أقوى أو أضعف بل طرف له الحق في الاستفادة من امتيازات أشخاص القانون العام وحق التقاضي للدفاع عن المصلحة العامة، والتي هي في الأول والأخير مصلحة كل مكونات المجتمع.

وفي هذا الإطار لابد أن نتفق أيضا على أنه من غير المقبول أن تؤدي المنازعات مع الأغيار إلى توقيف إنجاز مشاريع تنموية واقتصادية مهمة بسبب مطالب مادية بعيدة عن أي منطق اقتصادي وعقلاني وتشل المبادرات المؤسساتية. وبنفس المنطق، يجب ألا نستسيغ جميعا ضياع حقوق المواطنين والاعتداء المادي وتغليب المصلحة العامة بغير وجه حق.

تلكم في نظري هي أهم المحددات التي نعتبرها مؤطرة لمضامين الإصلاح الذي نتوخاه جميعا، ونرجو من كافة المعنيين المساهمة الفعالة في إثرائه.

أتوجه لكم بالشكر الجزيل لكم ولضيوفكم الكرام، داعيكم جميعا للمساهمة في إنجاح هذه المناظرة عبر تقاسم التجارب وإثراء النقاش والمشاركة في بلورة توصيات عملية قابلة للتنفيذ، قادرة على تجاوز المعيقات التي ترتبط بالواقع الحالي وقادرة أيضا على إبعاد الدولة وميزانياتها من مخلفات مختلف هذه القضايا.

وفقنا الله جميعًا لما فيه خير بلدنا، تحت القيادة الرشيدة لمولانا صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

كلمة السيد محمد عبد النباوي الرئيس الأول لمحكمة النقض
الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية،
ألقاها نيابة عنه السيد الأمين العام للمجلس

الحمد لله رب العالمين،

والصلاة والسلام الأتمان الأكملان على خاتم الأنبياء وأشرف المرسلين،

السيد رئيس الحكومة المحترم؛

السيد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة المحترم؛

السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية المحترمة؛

السيد الوزير المنتدب لدى وزارة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية المحترم؛

يطيب لي في بداية هذه الكلمة أن أنقل إليكم تحيات السيد الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، الذي يأسف لعدم تمكنه من الحضور هذه المناظرة الوطنية الهامة.

ويشرفني أن أتناول الكلمة أمامكم نيابة عن سيادته في افتتاح هذه المناظرة الوطنية الهامة التي تنظمها الوكالة القضائية للمملكة، والتي اختارت موضوعاً بالغ الدقة والراهنية *" تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات."*

وأود في مستهل هذه الكلمة أن أنوه بهذه المبادرة التي تأتي في سياق الإصلاحات الكبرى التي تشهدها المملكة بقيادة صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، والتي تضع من بين أولوياتها تعزيز دولة القانون والمؤسسات، وضمان فعالية المرفق العمومي، وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة، بما يعزز مناخ الثقة والاستثمار ويصون المال العام.

حضرات السيدات والسادة؛

لقد أضحت منازعات الدولة اليوم أحد أبرز مظاهر التوتر القانوني والمؤسسي، والتي تعكس في جزء منها اختلالات في التخطيط، أو ضعفاً في المواكبة القانونية، أو نقصاً في التنسيق بين الأجهزة المتدخلة. وتشير الأرقام، حسب معطيات الوكالة القضائية للمملكة، إلى أن الدولة المغربية تعد طرفا في ما يناهز 60.000 قضية سنوياً، تتعلق أغلبها بمنازعات مسؤولية، وعقود إدارية، وتنفيذ استثمارات أو منازعات الشغل. ويكفي أن نعلم أن ثلثي هذه القضايا لا تصل إلى الوكالة القضائية إلا في مراحل متأخرة، مما يحرمها من ممارسة دورها الاستباقي ويؤدي إلى تحميل الدولة أعباء مالية ثقيلة. بلغت سنة 2023 **نحو 3.5 مليار درهم**، كان من الممكن تفادي نسبة كبيرة منها عبر **الوقاية القانونية** . لاسيما وأن **70%من المنازعات العقارية والإدارية** تتعلق بعدم التطابق بين القرارات الإدارية والنصوص القانونية، مما يؤكد ضرورة تعزيز **المواكبة القانونية للإدارات**.

وأمام هذا الواقع، فإن الرهان لم يعد فقط هو التدبير الدفاعي للمنازعات، بل أصبح من اللازم الانتقال إلى مرحلة جديدة قوامها **الوقاية، والمواكبة القانونية، وإرساء ثقافة التوقع والتخطيط القانوني**.

وفي هذا السياق، نؤكد في المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أن القضاء الإداري، بما له من موقع دستوري واستقلال مؤسسي، يظل حجر الزاوية في ترسيخ المشروعية، سواء من خلال فصله العادل في المنازعات، أو من خلال توجيه العمل الإداري نحو احترام القانون، وتفادي القرارات التي من شأنها المساس بالحقوق أو تحميل الخزينة العامة التزامات غير مبررة.

ومن موقعه كشريك مؤسساتي في بناء دولة الحق، فإن المجلس قد باشر تنزيل رؤيته الاستراتيجية لتجويد العمل القضائي في المنازعات الإدارية، ومن أبرز محاورها:

- **التخصص القضائي** في المادة الإدارية، من خلال دعم تكوين القضاة في هذا المجال الحيوي؛

- **ترشيد الآجال** وتحقيق النجاعة في معالجة الملفات، بما لا يخل بضمانات المحاكمة العادلة؛
- **نشر الاجتهادات القضائية النموذجية** لإرساء الأمن القانوني وتوجيه الفاعلين الإداريين نحو أفضل الممارسات.

حضرات السيدات والسادة؛

لا يمكن الحديث عن ترشيد منازعات الدولة دون التوقف عند أثر هذه المنازعات على الاستثمار. فعدم الاستقرار القانوني، وتعدد التأويلات، وطول أمد التقاضي، كلها عوامل تضعف من جاذبية المملكة أمام المستثمرين، خاصة في المشاريع الكبرى ذات الأثر الهيكلي.

ومن هذا المنطلق، فإن مشروع *المخطط الاستراتيجي للوكالة القضائية للمملكة 2024-2028*، يعد خطوة جريئة نحو عقلنة تدبير هذه المنازعات، حيث لمسنا فيه:

- حرصاً على **الاستباق القانوني** عبر خلية اليقظة القانونية؛
- رغبة في **توحيد الرؤية القانونية بين مختلف القطاعات الحكومية**؛
- اهتماماً بخلق قنوات فعالة للتواصل مع القضاء، في احترام تام لاستقلاله.

وأجد من واجبي هنا أن أثمن إحداث المنصة الرقمية "مواكبة" ومركز النداء القانوني، كأداتين عمليتين لتوفير الرأي القانوني قبل نشوء النزاع، بما يعكس تحولا نوعيا في منطق التدخل المؤسساتي من منطق الدفاع إلى منطق **الوقاية**.

حضرات السيدات والسادة؛

إن تدبير منازعات الدولة لم يعد ترفاً إدارياً، بل أصبح ضرورة دستورية، وإلزاما ماليا، وخيارا استراتيجياً. فكل درهم يتم تجنبه عبر حل ودي أو استشارة مسبقة، هو درهم محفوظ يمكن أن يعاد توجيهه نحو الصحة أوالتعليم أو البنية التحتية.

لذلك نؤمن في المجلس بأن القضاء ليس مجرد جهة لفصل النزاعات، بل هو شريك في بناء دولة القانون. ومن هذا المنطلق، نسعى إلى:

- **تعزيز التخصص في القضاء الإداري** :لأن التعمق في المادة الإدارية يحتاج إلى قضاة متخصصين.
- **تسريع البت في القضايا** :عبر تبسيط الإجراءات واعتماد التقنيات الحديثة.
- **التواصل مع الإدارات** :لنشر الوعي القانوني ومساعدتهم على تفادي النزاعات قبل وقوعها.

وإننا نأمل، أن تسفر هذه المناظرة عن توصيات عملية قابلة للتنزيل، وأن تمثل لحظة وعي جماعي بضرورة إحداث تحول عميق في العلاقة بين الدولة والقانون، بين الإدارة والمواطن، بين المال العام والمسؤولية القانونية.

وختاما، لا يسعني إلا أن أجدد الشكر الجزيل للوكالة القضائية للمملكة، ولكل من أسهم في تنظيم هذه المناظرة القيمة، راجياً أن تفتح أفقاً مؤسسياً جديداً قوامه **الثقة، المشروعية، والحكامة.**

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

كلمة السيد مولاي الحسن الداكي الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة

بسم الله الرحمان الرحيم والصلاة والسلام على مولانا أشرف المرسلين

السيد رئيس الحكومة؛

السيد الرئيس الأول لمحكمة النقض الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية؛

السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية؛

السيد وزير العدل؛

السيد الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية؛

السادة ممثلو الهيئات الأجنبية؛

حضرات السيدات والسادة كل باسمه وصفته والتقدير الواجب لشخصه؛

تلقيت باعتزاز كبير وشرف بالغ الدعوة الكريمة للسيدة وزيرة الاقتصاد والمالية للمشاركة في افتتاح أشغال هذه المناظرة الوطنية التي تتناول موضوعا في غاية الأهمية يرتبط بتدبير منازعات الدولة والوقاية منها ودورها في استقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية.

وبهذه المناسبة، أود أن أتقدم بخالص الشكر لجميع القائمين على تنظيم هذه المناظرة وعلى جهودهم الرامية إلى إنجاحها، وعلى حسن اختيار موضوعها والذي يأتي استجابةً لحاجات ملحة من أجل تعزيز سيادة القانون وتحقيق التنمية المستدامة في بلادنا عبر تطوير آليات تدبير المنازعات والوقاية منها باعتبارها ركيزة أساسية لضمان الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وتشجيع الإستثمار.

وفي هذا السياق ينبغي التأكيد على أن الوقاية من المنازعات وتدبيرها بفعالية لا يمثل إجراءً تقنيا فحسب، بل يَتَجَسَّدُ كفلسفة شاملة تهدف إلى بناء جسور الثقة بين الأطراف المعنية وتعزيز الحلول التوافقية، هذه الحلول التي ينبغي أن تضمن حقوق جميع الأطراف وتوفر بيئة استثمارية مستقرة وآمنة، باعتبار الاستثمار أحد ركائز الاقتصاد الوطني والذي يساهم بشكل مباشر في تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص الشغل، ومن هنا تبرز أهمية إيجاد آليات مُبْتَكَرَة تساهم في صون المشروعية وتحقيق الاستقرار وتفادي المنازعات التي تؤثر سلبًا على تحقيق التنمية.

ولا يخفى على حضراتكم أن ترشيد النفقات العمومية يشكل تحديًا كبيرًا يتطلب منا جميعًا العمل سوياً لضمان الاستخدام الأمثل للموارد الوطنية، وتطوير آليات فعالة لحل منازعات الدولة والوقاية منها بشكل يسَاهِم في تقليل التكاليف التي قد تنشأ جَرَّاءَ مباشرة الإجراءات والمساطر القانونية والقضائية المرتبطة بهذا الموضوع.

حضرات السيدات والسادة:

لقد تضمن دستور المملكة مجموعة من المبادئ والأحكام التي تشكل أرضية صلبة لصون المشروعية وسيادة حكم القانون، على رأسها ربط المسؤولية بالمحاسبة والحكامة الجيدة وتخليق الحياة العامة وخلق مناخ أعمال سليم وتنافسي، فضلا عن إجراءات قوية لزجر كل أشكال الانحراف في تدبير النفقات العمومية.

وفي هذا الإطار، لا يمكننا إلا أن نستحضر الرسالة الملكية السامية إلى المشاركين في الدورة الثانية للمؤتمر الدولي للعدالة، بتاريخ 21 أكتوبر 2019، حيث قال جلالته: " ومن هنا تبرز أهمية توحيد آليات ومساطر تسوية منازعات الاستثمار، على الصعيد الوطني والجهوي والدولي، وتجاوز إشكاليات الاختصاص القضائي الوطني في هذا المجال، عبر إقامة نظام قانوني ملائم، يتوخى تفادي المشاكل والحد من المنازعات، وكذلك إنشاء هيئات متخصصة في فض هذا النوع من النزاعات، داخل الآجال المعقولة، وتراعي خصوصيات المنازعات المالية والتجارية، وتتسم بالسرعة والفعالية والمرونة" . انتهى النطق الملكي السامي.

حضرات السيدات والسادة؛

وعيا من رئاسة النيابة العامة بأهمية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وترشيد النفقات العمومية، فقد بادرت بمعية شركائها لاسيما الوكالة القضائية للمملكة إلى بدل جهود متميزة في مسار التدبير الجيد والفعال لمنازعاتها، وبهذه المناسبة أود ان أشكر السيد الوكيل القضائي للمملكة ومن خلاله كافة أطر هذه المؤسسة على التواصل الإيجابي والفعال والتعاون المتواصل بشأن تدبير المنازعات المتعلقة بمجال تدخل رئاسة النيابة العامة .

وفي هذا الإطار، فقد سبق لرئاسة النيابة العامة أن نظمت بشراكة مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية والوكالة القضائية للمملكة بتاريخ 12 ديسمبر 2019 ندوة علمية وطنية بمراكش خصصت لتدارس موضوع " الخطأ القضائي في مجال الاعتقال الاحتياطي."

وإيمانا منها بأهمية تجويد العمل والرفع من نجاعته والارتقاء به، وتبسيط المساطر وتوظيف التكنولوجيا الحديثة خدمة لحسن تدبير منازعات الدولة، فقد انخرطت رئاسة النيابة العامة بكل جدية من أجل تكريس التبادل الالكتروني للوثائق والمذكرات مع النيابات العامة لدى محاكم المملكة وكذا مع الوكالة القضائية للمملكة، وهو ما كان له الأثر الإيجابي في تسهيل تبادل المعلومات والمستندات ذات الصلة بقضايا المنازعات، مما مكَّن من تجويد الدفاع عن مصالح رئاسة النيابة العامة، وضمان تحقيق النجاعة من خلال ضبط الآجال القانونية واحترام الآجال المحددة من طرف المحاكم ، وهو ما انعكس إيجابا على مستوى مؤشر تدبير قضايا التعويض التي يتم رفعها في مواجهة النيابة العامة بسبب بعض القرارات التي قد تتخذها في إطار تدبيرها للدعوى العمومية حيث حققت نسبة نجاح قاربت 100. %

كما عملت رئاسة النيابة العامة على تجميع وتصنيف الاجتهادات القضائية واستخراج المبادئ والقواعد المتعلقة بها وتوظيفها بشكلٍ يضمن المهنية في الدفاع عن مصالحها.

وفي نفس السياق، عملت أيضا على تشخيص خريطة للمخاطر القانونية المرتبطة بمنازعات النيابات العامة وذلك بهدف تحديد مصادر المنازعات المحتملة وتقييم مخاطرها وآثارها والعمل على تقليصها أو تفاديها، ولقد أفضت استراتيجية رئاسة النيابة العامة في تدبير منازعاتها والدفاع عن مصالحها إلى خفض نسبة استجابة المحاكم للمطالب المالية للمدعين خلال الست (06) سنوات الأخيرة (2019-2024) إلى أزيد من أربعة وتسعين مليون درهم (94.491.017,00 درهما) وهي مبالغ مهمة تم توفيرها لفائدة خزينة الدولة.

كما تسعى رئاسة النيابة العامة إلى تعزيز الوعي لدى النيابات العامة بأهمية الوقاية من المنازعات من خلال تبليغها بنسخ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة بشأن القضايا التي تكون النيابة العامة طرفًا فيها، ويأتي هذا النهج إدراكًا منها لأهمية نشر توجهات القضاء الإداري عند البت في هذه القضايا، حيث يُسهم ذلك بشكل فعال في الوقاية من المنازعات والحد من المخاطر القانونية وتؤدي إلى التقليل من المنازعات المعروضة أمام القضاء مما يُدَعِّمْ كفاءة العمل القضائي ويُعزز جودة الأداء.

حضرات السيدات والسادة،

إن التدبير الجيد لمنازعات الدولة والوقاية منها اليوم، لا يقتصر على حل المنازعات بعد حدوثها، بل يتعدى ذلك إلى تبني سياسات وآليات استباقية تمنع نشوء هذه المنازعات، من خلال تعزيز الوسائل البديلة لحلها، مثل الوساطة والتحكيم والمصالحة التي تُعتبر أدوات فعالة لتخفيف الضغط على المحاكم وتسريع إيجاد حلول مُرضية وكذا الرقابة الاستباقية على أعمال وتصرفات المؤسسات والتقيد بالإجراءات القانونية التي تضفي الشرعية على أعمال الإدارة.

كما يتطلب منا العمل المشترك بين مختلف المؤسسات، سواء كانت قضائية أو إدارية أو مهنية، وتعزيز التعاون بين القطاعات واستلهام الممارسات الفضلى من التجارب المقارنة الرائدة في هذا المجال بما يساهم في تطوير حلول مبتكرة تستجيب للتحديات الراهنة وتستشرف المستقبل، ومن هذا المنطلق نأمل من كافة الجهات المعنية العمل سوياً على تطوير آليات الوقاية والتدبير الجيد والفعال لمنازعات الدولة بما يخدم مصلحة الوطن والمواطن.

ختاماً لا يسعني في هذه الجلسة الافتتاحية إلا أن أعرب عن عميق امتناني وتقديري لجميع المشاركين في هذه الندوة، آملا أن تكون هذه المناظرة منطلقاً لنقاشات مثمرة وبناءة ومُخْرَجات عملية كفيلة بتحقيق أهدافها المنشودة في تعزيز الاستقرار القانوني والاقتصادي في بلادنا.

وفقنا الله لما فيه خير بلادنا تحت القيادة الرشيدة لمولانا المنصور بالله صاحب الجلالة محمد السادس أعز الله أمره وحفظه بما حفظ به الذكر الحكيم، وأقر عينه بولي عهده الأمير الجليل مولاي الحسن، وكافة أسرته الشريفة، إنه سميع مجيب.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

كلمة السيد عبد اللطيف وهبي وزير العدل
ألقاها نيابة عنه السيد الكاتب العام للوزارة

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية؛

السيد الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية؛

السيد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة؛

السيد الأمين العام للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، نيابة عن السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية؛

السيد الوكيل القضائي للمملكة؛

أيها الحضور الكرام كل باسمه وصفته والاحترام والتقدير الواجبين له؛

يشرفني أن أعبر عن بالغ سعادتي بمشاركتنا في أشغال هذه المناظرة الوطنية الأولى حول "تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات"، وهو موضوع يفرضه السياق العالمي والوطني الذي نعيشه اليوم، والذي يضعنا أمام تحديات كبرى تستوجب منا جميعاً تضافر الجهود لمواكبة التطورات المتسارعة على كافة الأصعدة. ولعل من أبرز هذه التحديات تحقيق التنمية المستدامة، وتهيئة مناخ ملائم لجذب الاستثمارات الخارجية، وتعزيز التجارة الدولية، وإنجاح المشاريع الكبرى التي انخرطت فيها المملكة المغربية.

وفي هذا الصدد، لا يمكننا إلا أن نستحضر التوجيهات الملكية السامية التي أكد فيها جلالة الملك محمد السادس نصره الله في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، على أن "الكل مسؤول على نجاعة الإدارة العمومية،

والرفع من جودتها، باعتبارها عماد أي إصلاح وجوهر تحقيق التنمية والتقدم الذي نريده لأبناء شعبنا الوفي"، انتهى النطق الملكي السامي.

إن تحقيق هذه النجاعة المنشودة يتطلب منا اليوم أكثر من أي وقت مضى، ابتكار مناهج وخطط عصرية للتدبير الإداري للمرفق العمومي، وإعادة النظر في أساليب العمل التقليدية، والتفكير في آليات متطورة تمكننا من إيجاد حلول ناجعة للاختلالات والنواقص التي تواجه الإدارة، وترشيد النفقات وفق مقاربة تعتمد أسس الحكامة الجيدة.

حضرات السيدات والسادة الأفاضل؛

من المؤسف حقاً أن تتكبد الدولة سنوياً أعباءً مالية باهظة لتدبير منازعات أشخاص القانون العام، وهي ظاهرة تتفاقم بشكل ملحوظ نتيجة عوامل متشابكة ومتعددة الأبعاد. يأتي في مقدمتها التصاعد المتسارع في حجم القضايا المرفوعة ضد الدولة ومؤسساتها، والذي يتزامن مع التوسع الكبير في نطاق أنشطة الهيئات العمومية، فضلاً عن غياب استراتيجية استشرافية فعالة للتعامل مع المخاطر والإشكالات القانونية قبل استفحالها.

إن انعكاسات هذه الظاهرة المقلقة تتجاوز بكثير تأثيراتها المالية المباشرة، لتلقي بظلالها السلبية على المناخ الاقتصادي والاجتماعي ككل، حيث تقوض ثقة المواطنين والمستثمرين على حد سواء في مصداقية المؤسسات العمومية وفعاليتها. كما تتسبب في تعطيل مسار المشروعات التنموية الاستراتيجية التي تعول عليها البلاد لتحقيق نهضتها المنشودة.

حضرات السيدات والسادة الأفاضل؛

إدراكاً منا لأهمية الوقاية من المنازعات كأولوية قصوى، تعمل وزارة العدل على تقوية الجانب التكويني والتقويمي للعاملين في مجال تدبير منازعات الدولة. فالاستثمار في الرأسمال البشري وتطوير كفاءاته القانونية والإدارية يعد ركيزة أساسية في استراتيجيتنا للحد من الأخطاء الإدارية التي تشكل منبعاً للكثير من النزاعات القضائية. كما أن اعتماد آليات اليقظة القانونية وحثّ مصالح الوزارة على الانفتاح على الاجتهاد القضائي باعتباره مرآة عاكسة للاختلالات التي

تشوب العمل الإداري، يمكننا من استقراء توجهات القضاء واستباق المشكلات ومعالجتها في مهدها قبل أن تتحول إلى نزاعات مكلفة للخزينة العامة.

ويشكل التحول الرقمي كذلك محوراً استراتيجياً في جهودنا لتقليص الأخطاء الإدارية التي تشكل حصة مهمة من المنازعات الإدارية. حيث شرعت وزارة العدل في تسريع ورش الرقمنة وإرساء مقومات "المحكمة الرقمية" من خلال اعتماد الإدارة الإلكترونية كخيار استراتيجي لتقريب القضاء من المتقاضين وتسريع الإجراءات والمساطر القضائية. وفي هذا السياق، نعمل على تأمين عمليات التبادل اللامادي للإجراءات بين مختلف محاكم المملكة والفاعلين في الحقل القضائي، إضافة إلى العمل على إقرار منصة إلكترونية رسمية للتقاضي عن بعد، والتي ستعتمد حسابات إلكترونية مهنية في التواصل مع المحاكم، مع إمكانية إتاحتها مستقبلا استخدام التبليغ الإلكتروني للراغبين في ذلك من أشخاص القانون الخاص، مما سيقلص بشكل كبير من إمكانية وقوع الأخطاء الإجرائية وبالتالي الحد من المنازعات.

حضرات السيدات والسادة الأفاضل؛

على المستوى التشريعي، قامت وزارة العدل بعدة مبادرات تهدف إلى تأهيل منظومة العدالة وتجويدها. فقد عملنا على إعداد مشروع قانون المسطرة المدنية الذي قطع مراحل هامة في مساره التشريعي، والذي يحمل مستجدات تشريعية مهمة تتعلق بتحديد الجهات المخاطبة خلال عملية التبليغ والتنفيذ للدعوى المدنية بالنسبة للجماعات الترابية، وإعادة النظر جوهرياً في مسطرة إيقاف التنفيذ في مواجهة بعض أشخاص القانون العام وإجراءات الحجز لدى الغير.

كما عملنا على إقرار مرسوم في مايو 2024 يتعلق بتحديد كيفيات مسك لائحة المحكمين والتسجيل فيها والتشطيب منها، وذلك لتنزيل أحكام القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، بهدف الارتقاء بمهام المحكم وتجويد العملية التحكيمية كوسيلة بديلة لحل المنازعات. وهذا من شأنه تخفيف العبء عن القضاء وتوفير آليات سريعة وفعالة لتسوية

المنازعات بما يستجيب لمتطلبات عولمة الاقتصاد وتنافسيته، ويسهم في جلب الاستثمار الأجنبي المحفز للتنمية.

بالإضافة إلى ذلك، وضعنا مسودة مشروع قانون يرمي إلى تمديد عمل النيابة العامة بالقضاء الإداري، وذلك في إطار الإصلاحات الهيكلية لمنظومة العدالة. فعمل النيابة العامة كمؤسسة دستورية من شأنه التصدي لبعض الأحكام الإدارية التي تصدر ضد الجماعات الترابية في قضايا عديدة كالصفقات العمومية أو قضايا التعويض، والتي قد تكتسب الصبغة النهائية وتصبح قابلة للتنفيذ دون دفاع سليم عن الإدارة العمومية، مما سيسهم في الحكامة المؤسساتية والحفاظ على المال العمومي.

حضرات السيدات والسادة الكرام؛

لقد حان الوقت لوضع خارطة طريق واضحة المعالم، نتحلى فيها بالجرأة اللازمة من أجل التدبير الجيد لمنازعات الدولة. خارطة طريق توازن بين تقوية جهاز المنازعات في مختلف مرافق الدولة ودعم قدراته أمام القضاء وهيئات التحكيم الوطنية والدولية للدفاع عن مصالح الأمة، وبين التشبث بأسس اليقظة القانونية لتجد فيها الإدارات العمومية ما يعينها على عدم اللجوء إلى القضاء.

إن ما يثير القلق في الوضع الحالي هو أن الوكالة القضائية للمملكة لا تتوصل إلا بثلث منازعات الدولة، إذ تسجل المحاكم الإدارية حوالي 60.000 قضية سنوياً في حين أن الوكالة لا تُكلف سوى بـ 20.000 قضية سنوياً. وهذا يستدعي بالضرورة اعتماد سياسة وطنية شاملة تعتمد على التلقائية، ومقاربة شمولية لتدبير منازعات الدولة، تقوم على خلق آليات للتنسيق والمواكبة، تضم كل الشركاء في هذا المجال.

لذلك، ومن أجل الوصول إلى تصور موحد لتدبير منازعات الدولة يسمح بالوقاية من مخاطرها، وضمان تدبيرها التدبير الأمثل، وفق رؤية استباقية تقوم على اليقظة والتنسيق وتنمية القدرات، فإن هذه المناظرة الوطنية ستشكل حتماً مختبراً لتحليل الأفكار وتبادل الآراء

النقدية البناءة بين الفاعلين والمتدخلين، وفضاءً للتفكير الجماعي يضم رجال الإدارة والباحثين والمهتمين.

وإني على يقين بأن أشغال وتوصيات هذه المناظرة ستشكل قوة اقتراحية في صياغة استراتيجية وطنية متكاملة لتدبير منازعات الدولة، تسهم في صون المشروعية، وتعزيز استقرار الاستثمار، وترشيد النفقات العمومية، بما يخدم المصلحة العليا للوطن ويحقق تطلعات جلالة الملك محمد السادس نصره الله في بناء مغرب الحق والقانون.

وفي الختام، أجدد شكري وامتناني لكل من ساهم في تنظيم هذه المناظرة، وأتمنى لأشغالها كامل النجاح والتوفيق،

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

كلمة السيد عبد الرحمان اللمتوني

الوكيل القضائي للمملكة

السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية؛

السيد الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية؛

السيد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض-رئيس النيابة العامة؛

السيدات والسادة الوزراء وكتاب الدولة ورؤساء الهيئات والمؤسسات الدستورية،

السيد الأمين العام للمجلس الأعلى للسلطة القضائية

السيد الكاتب العام لوزارة العدل

حضرات السيدات والسادة؛

تستلهم هذه المناظرة محاورها من التوجيهات الملكية السامية، ومن بينها ما تضمنه خطاب جلالة الملك حفظه الله بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشر يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016، والذي قدم تشخيصا حقيقيا للاختلالات والسلوكيات التي تحد من نجاعة الإدارة وتحول دون تجويد الخدمة العمومية وتحسين مناخ الإستثمار، والمنازعة ما هي في نهاية المطاف إلا انعكاس لهذه الإختلالات والسلوكيات.

كما تأتي هذه المناظرة في إطار تنزيل المخطط الاستراتيجي للوكالة القضائية للمملكة عن الفترة 2024-2028، وتستحضر توجهات البرنامج الحكومي ومخطط عمل وزارة الاقتصاد والمالية، إلى جانب ما تضمنته تقارير هيئات الرقابة والمؤسسات الدستورية من توصيات وعلى رأسها تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول منازعات الدولة وتقارير وسيط المملكة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

حضرات السيدات والسادة؛

عندما نتحدث في أشغال هذه المناظرة عن تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، فحتما لانقصد ذلك المجال الضيق المرتبط بالإجراءات والمساطر أمام القضاء وهيئات التحكيم، بل نتحدث عن موضوع تتفرع عنه مواضيع أخرى ترتبط بمصالح المواطنات والمواطنين وحقهم في خدمة عمومية ذات جودة عالية، كما ترتبط بتحسين مناخ الإستثمار والوقاية من الخلافات التي تؤثر سلبا على السير العادي للمشاريع والبرامج ذات الطابع الإستراتيجي، دون إغفال ضرورة حماية المال العام وترشيد النفقات العمومية.

ومن منطلق هذه المقاربة، و بالنظر إلى كون موضوع المنازعات موضوع أفقي يهم جميع القطاعات الحكومية و الهيئات و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية، و يتدخل فيه مجموعة من الشركاء من السلطة القضائية و هيئة الدفاع والمهنيين و الخبراء و الأكاديميين، فقد اعتمدت الوكالة القضائية للمملكة مقاربة تشاركية في الإعداد للمناظرة، حيث انطلقت التحضيرات منذ ما يناهز السنة و تمت دعوة جميع الشركاء لتقديم اقتراحاتهم وتصوراتهم بشأن المحاور الكبرى والورشات والمتدخلين والمواضيع التي يتعين طرحها للمناقشة، كما تم عقد 15 اجتماعا تحضيريا منها 6 اجتماعات تهم أشغال اللجنة العلمية.

ومن أجل ضمان الفعالية في تنزيل التوصيات التي ستتمخض عن هذه المناظرة، شرعنا بتنسيق مع جميع الشركاء في وضع الإطار العام الذي سيسمح بالإشتغال وفق رؤية واضحة وبرامج منسقة، حيث ستعرف أشغالنا توقيع ميثاق إحداث شبكة التنسيق والتعاون في مجال تدبير المنازعات.

وفي ختام هذه الكلمة اسمحوا لي بتقديم كلمة شكر وعرفان للسيدة وزيرة الاقتصاد والمالية والسيد الوزير المنتدب المكلف بالمالية على دعمهما وتوجيهاتهما طيلة مسار التحضير لهذه المناظرة، كما أشكر السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية والسيد رئيس النيابة العامة والبرلمان بغرفتيه وجميع القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية و المديريات

العامة والمديريات بوزارة الإقتصاد والمالية وجمعية هيئات المحامين وكافة الخبراء والمهنيين والأكاديميين الذين قدموا يد العون وأسهموا في دعم وإنجاح الأشغال التحضيرية لهذه التظاهرة العلمية.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

الجلسة العامة الأولى

منطلقات اعتماد استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها

رئيس الجلسة

السيد محمد أمين بنعبد الله،
رئيس المحكمة الدستورية.

مقرر الجلسة

السيد بوسلهام الشمعة،
رئيس قسم الدراسات والمساطر الحبية
بالوكالة القضائية للمملكة.

الكلمة التقديمية لرئيس الجلسة السيد محمد أمين بن عبد الله، رئيس المحكمة الدستورية

بسم الله الرحمان الرحيم،

أود في البداية أن أعبر عن شكري للسيد عبد الرحمان اللمتوني الوكيل القضائي للمملكة على دعوته لي وتشريفي بالمشاركة في هذه المناظرة القيمة التي ستكون مفيدة للجميع وخاصة للإدارة والقضاء، وستسمح بتدعيم الدور المحوري للوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء، بالنظر إلى ما ستفرزه من توصيات واقتراحات تهم مختلف المواضيع ذات الصلة بتدبير المنازعات وخاصة ما يتعلق بالوقاية منها.

وكما تعلمون فأشغال المناظرة موزعة على أربع جلسات وأربع ورشات، وكلها جلسات وورشات تتناول مواضيع ذات أهمية كبيرة، غير أن هذه الجلسة ستخصص لمناقشة موضوع استراتجية الرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، وهو موضوع مهم لأن نجاعة تدبير منازعات الدولة أمر مطلوب ولكن الوقاية منها أهم وأنفع.

تدبير منازعات الدولة وفق مقاربة قائمة على المشروعية وحماية الحقوق

السيد محمد بنعليلو
رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

السيدات والسادة؛

لا أخفيكم سرا أن حضوري بينكم اليوم وتناولي لموضوع تدبير منازعات الدولة، أثار لدي تساؤلات متداخلة بل ومتناقضة أحيانا، ليس بسبب تعدد زوايا ملامستي لموضوع خبرته كقاض ومسؤول ومدبر إداري ووسيط، وإنما لأن الموضوع في تمظهرات مسبباته يشكل تحديًا كبيرًا لمفهوم الحكامة في تجلياته الشمولية التي تجمع بين حكامة التشريع والتنظيم والتدبير.

حكامة التشريع، لأن التعقيد القانوني والبياض التشريعي كثيرا ما يخلقان مناطق رمادية تسبب الغموض أحيانا والتضارب أحيانا أخرى مما يؤدي إلى سوء الفهم وتباين التأويل، وسيادة عدم اليقين القانوني في مجالات متعددة.

حكامة التدبير، لأن ضعف الشفافية وغياب المعلومات الكافية حول القرارات الإدارية والإجراءات المتبعة لاتخاذها، يشجع على اتخاذ قرارات قد توصف بالتعسفية أو الانتقائية أوربما أحيانا بالمزاجية.

حكامة التنظيم، لأن البيروقراطية والجمود الإداري كثيرا ما يفضيان إلى تأخير مصالح المواطنين وانعدام المرونة في التعامل مع طلباتهم.

السيدات والسادة،

لأن منازعات الدولة في أصلها تعبير عن قصور في "عقلانية العلاقة المفترضة" بين أطراف الارتفاق العمومي، بسبب ضعف "الوعي الارتفاقي" في أبعاده "التبادلية" المحكومة بثنائية الحق والواجب، فإن تدبير هذه المنازعات، لن يخرج في جوهره عن كونه عملية إعادة صياغة محددات هذه العلاقة؛ فتصبح تسوية النزاع، سواء كانت طوعية أو مفروضة، هي جوهر هذه العلاقة في شكلها الجديد، ويصبح التعويض، سواء كان متفقًا عليه أو مفروضًا بقوة الحكم، هو الثمن المدفوع عن الضرر الناتج عن عدم الانضباط للقواعد والمبادئ الناظمة لهذه العلاقة.

حضرات السيدات والسادة،

إن العديد من منازعات الدولة، (سواء بين المواطن والإدارة أو بين الإدارات نفسها)، تشكل تجليا واضحا لتركيز الإدارة على الدفاع عن قراراتها بدل تحسين أدائها والتركيز على مشروعية قراراتها، مما يجعلها سببا مباشرا لآثار سلبية تنطلق في أبسط صورها من ضعف جودة الخدمات العامة لتصل إلى فقدان الثقة في الإدارة وتراجع مصداقية المؤسسات العامة (ولو في الإدراك العام للمواطن)، مرورا طبعا بمجموعة من الآثار الاقتصادية والتدبيرية التي تؤثر على قطاعات أخرى من قبيل الاختناق القضائي الناتج عن تزايد القضايا الإدارية.

ولأنني لا أريد أن أجعل من مداخلتي هاته مجالا لرصد مدى تأثير سلوك الإدارة في خلق منازعات الدولة، والذي عادة ما يتم تناوله عبر مجموعة من المفاهيم من قبيل (التعسف، سوء استخدام السلطة، وغياب الأسس القانونية وكثرة الأخطاء الإجرائية ، والتأخير والتماطل ...) كما لا أريد أن أجعل منها مجالا لحصر أسباب ذلك، ما دامت كل الأسباب تدعم في المحصلة صورا لها علاقة بالحياد والشفافية والمساواة بين المواطنين وتنمي الشعور بالظلم وتدفع إلى رفض القرارات الإدارية، وتخلق بيئة من التوتر يترجم في الغالب في شكل منازعات إدارية تؤثر على هدف الالتزام بمبدأ الخدمة الارتفاقية العامة. فإنني أعتقد أن تحليل سلوك الإدارة يبقى أحد العناصر المحورية في فهم أسباب منازعات الدولة، وفي إيجاد الحلول المرجوة لها.

السيدات والسادة؛

للأسف نقف في كثير من الأحيان على ممارسات إدارية آخذة في الانتشار تجعل من "المصلحة الإدارية" أحد المبررات الجاهزة للعديد من القرارات، حينما تمنح الإدارة لنفسها صلاحية تقدير هذه "المصلحة" خارج القانون، بل أصبح الأمر علنيا ويتم تبنيه بشكل رسمي بلغة "معك الحق ولكن ...". ولأن هذا السلوك يُعتبر أحد الأسباب الجوهرية لخلق المنازعات الإدارية، ارتأيت الإشارة إليه لخطورته ليس فقط على موضوع الحكامة، ولكن أيضا لتعارضه مع أسس دولة القانون. لأن التقديرات والاجتهادات الشخصية خارج الإطار القانوني لا يمكن أن تعتبر إلا تجاوزا للسلطة وخرقا لمبدأ الشرعية ومسا بمبدأ الحياد الارتفاقي، بل وإضعافا لثقافة المسؤولية والمحاسبة داخل الإدارة، لأن السماح بهذا النوع من السلوك في مستويات معينة يُضعف الرقابة الداخلية ويشجع على انتشار الارتجال الإداري. وبالتالي يشكل مسا بالمصلحة العامة نفسها التي يفترض أن يؤطرها القانون لا تقديرات أشخاص تكبد الدولة خسائر مالية وتضعف الثقة في أدائها.

جانب آخر أرى أن الإشارة إليه أمر بالغ الأهمية وهو المتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية "بمنطق السلطة" بدلًا من ممارستها "بمنطق الحق". ففي الوقت الذي يفترض فيه أن تمارس الوظيفة الإدارية بمنطق الحق، ووفقًا للقانون ومبادئ العدالة والإنصاف، نجد بعض الإدارات تميل إلى ترجيح منطق السلطة، في اتخاذ القرارات وتنفيذها، دون مراعاة للضمانات القانونية. فيستعاض في مرجعية القرار عن قوة القانون والمصلحة العامة، بقوة السلطة وتقدير الإدارة، وتهيمن في طريقة اتخاذه أساليب الأمر الواقع عوض الشفافية واحترام المساطر وتعليل المقررات، وتختلط في أهدافه متطلبات تحقيق الإنصاف الارتفاقي وضمان الحقوق بفرض سيطرة الإدارة، وهو ما يمس مباشرة بحقوق المواطنين وينمي فرص رفض السلوك الإداري، ويعزز النزعة العدائية لديهم تجاه الإدارة بسبب فقدانها في نظرهم لدورها في خدمة الصالح العام، وكلها مقدمات مناسبة لزيادة مخاطر إضعاف الشرعية القانونية للإدارة ووسم مصداقيتها بالتآكل، وجعل المواطنين أكثر ميلًا للطعن في القرارات بدلًا من قبولها.

السيدات والسادة؛

قد لا نختلف في كون "منازعات الدولة" هي في ذاتها معطى صحي وتعبير عن بيئة حقوقية شفافة تتيح حق التظلم والطعن في تصرفات الإدارة، غير أنه عندما تتحول المنازعات إلى نهج تدبيري للسياسات العمومية، وتوجه استراتيجي يرتكز على إدارة "الصراعات القانونية" بشكل ممنهج، فإن الأمر ربما يشكل إعلانا مستترا من الإدارة عن عدم سعيها بالضرورة إلى الامتثال المسبق للقانون، من خلال تفضيلها التعامل مع النزاعات بعد نشوئها، عبر استراتيجيات دفاعية أمام القضاء بدلاً من اعتماد نهج استباقي للحد منها وتلافي وقوعها، فيصبح اللجوء إلى القضاء جزء من تدبير العلاقات مع المرتفقين أو الفاعلين الاقتصاديين، بدلًا من اعتبار القانون مرجعًا توجيهيًا مسبقًا لهذه العلاقة. وهو توجه يؤدي بالضرورة إلى توظيف القضاء كأداة تفاوضية من خلال استخدام المنازعات كوسيلة لتأخير تنفيذ بعض الالتزامات أو لفرض شروط معينة على المعنيين، ويحول القضاء بشكل ما إلى ساحة للتفاوض غير المباشر بدلًا من كونه آلية للإنصاف.

السيدات والسادة؛

صورة أخرى لا بد من طرحها للنقاش خلال هذه المناظرة، وهي تلك المتعلقة بما يمكن أن أسميه ب"التدبير التفاعلي للمنازعات" كمحاولة لتغطية الضعف التدبيري للإدارة، باعتباره نهجا إداريا يقوم على التعامل مع النزاعات بعد نشوئها، بحيث لا تتحرك الإدارة في هذا النموذج، إلا بعد وقوع النزاع، ثم تتفاعل معه بردود أفعال غالبًا ما تكون متأخرة وغير كافية لمعالجة الإشكالات البنيوية التي أدت إلى النزاع في المقام الأول فيكون تدبيرها أقرب إلى ردود أفعال متأخرة بدلًا من حلول حقيقية لأسباب النزاع.

وإن كانت هذه هي الصورة الغالبة لمنازعات الدولة، فإنها لا تخلو من مظاهر الضعف، بسبب افتقارها إلى استراتيجيات وقائية وإجراءات استباقية لمنع النزاعات، بحيث تكتفي الإدارة في هذه الصورة بردود أفعال تتخذ فيها الإدارة غالبا موقف المدافع عن قراراتها (وإن كانت خاطئة) بدل تصحيحها والاجتهاد في إيجاد حلول عادلة لها، بل وترفض بعض الإدارات الاعتراف

بأخطائها حتى بعد انتهاء مساطر المنازعة محاولة فرض قراراتها بقوة الأمر الواقع حتى لو كانت غير قانونية.

السيدات والسادة؛

في غياب شفافية تدبير هذه المنازعات والمساءلة وأحيانا سيادة منطق التستر على الأخطاء بدل معالجتها سنجد أنفسنا أمام تكرار نفس الاختلالات في إطار حلقة مفرغة تعيد إنتاج نفس النزاعات .

ودون الحديث عما يسببه ذلك من استنزاف للموارد المالية والبشرية للدولة، وتأخير في تنفيذ المشاريع والسياسات العمومية، وتأثير على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، فإننا نعتبر أن صورة التدبير التفاعلي للنزاعات يشكل مجالا خصبا لتكريس صورة الإدارة "المرتبكة" وبيئة ملائمة لزيادة الاختناق القضائي. ناهيكم عن تزايد الشعور بعدم الأمان القانوني لدى المواطنين.

السيدات والسادة؛

إن اعتماد المنازعات كنهج للتدبير (في صورتيه الاستراتيجي كما التفاعلي) يعكس دون شك ضعفًا في التخطيط الإداري، مما يتطلب إصلاحات جوهرية تعزز المناعة القانونية للإدارة عبر اعتماد آليات أكثر نجاعة في تدبير الخلافات، بما يحقق التوازن بين احترام القانون وضمان الفعالية الإدارية ورسالة خدمة المواطن.

أنا على يقين بأن التدبير الاستباقي للمنازعات، القائم على نموذج الوقاية وتحسين أداء الإدارة وتعزيز الشفافية والمساءلة، سواء عبر آليات تشريعية وتنظيمية واضحة تقلل من التأويلات التي قد تؤدي إلى النزاعات، أو عبر قرارات إدارية معللة بشكل شفاف ومدروس، وخاضعة للرقابة القبلية لتجنب الطعون المحتملة، أو عبر تواصل معزز مع المواطنين يقلل من سوء الفهم لديهم لما تصدره الإدارة من قرارات، أو عبر تفعيل آليات الوساطة المؤسساتية والإدارية لحل النزاعات وديًا قبل اللجوء إلى القضاء، هو تدبير يعكس دون شك قوة الإدارة

الشفافة القائمة على مبادئ الحكامة الجيدة، وتشكل لا محالة مداخل مهمة للتحكم في واقع منازعات الدولة.

ووجب التأكيد هنا أن هذه الآليات التي يقوم عليها التدبير الاستباقي تشكل منطلقات نموذج أكثر فعالية في موضوع المنازعات لما يترتب عنها من تحسين لأداء الإدارة، ومنع للنزاع قبل وقوعه، وتقليل من تكلفته الاجتماعية والاقتصادية والقضائية والسياسية أيضا. هذا إن لم أقل إن هذه المبادرات هي السبيل إلى التركيز على خدمة المواطن بدل الانشغال بالدفاع عن قرارات معيبة في مواجهته. فالإدارة القوية لا تنتظر وقوع النزاع لتتحرك.

السيدات والسادة؛

يُعَدُّ "التدبير الشفاف" مكونًا آخر في مناقشة موضوع منازعات الدولة، باعتبار الشفافية ضابط توازن العلاقة بين الإدارة والمواطن، لما لها من آثار على نزاهة الحياة العامة، والثقة في الإدارة، واستقرار العلاقات الإدارية، وكفاءة الأداء المؤسساتي، لذا فهي تشكل أحد المواضيع الأكثر تحديًا أمام الإدارة، لأن شفافية الارتفاق العمومي، تعتبر مدخلا أساسيا لتقليل المنازعات عبر تفادي اللبس والغموض اللذين يؤديان إلى الطعون والشكايات، وبالتالي المساهمة في تقبل القرارات الإدارية والحدّ من التأويلات الخاطئة والطعون غير الضرورية.

إلى جانب ذلك، أعتقد، أن تعزيز آليات الشفافية والمساءلة داخل الإدارة، من قبيل إلزام الإدارات بنشر قراراتها المبدئية وسياساتها المهيكلة بشكل علني. وإحداث آليات مستقلة لمراقبة أداء الإدارات لضمان عدم تعسفها في استعمال السلطة، وربط المسؤولية بالمحاسبة عبر إقرار جزاءات على المسؤولين الذين يتمادون في إصدار قرارات تعسفية أدت إلى نزاعات إدارية قال القضاء كلمته فيها .

هي كلها معطيات تجعل السياسات الحديثة لتدبير منازعات الدولة معتمدة على الوقاية بدل المواجهة، والوساطة بدل التصعيد، والتبسيط بدل التعقيد، والشفافية بدل الغموض، هذا النهج يساهم في تقليل النزاعات، وتجعل العلاقة بين المواطن والإدارة، أكثر كفاءة وعدالة.

السيدات والسادة؛

إن العلاقة بين المنازعات الإدارية وجودة الخدمة الارتفاقية والثقة في الأداء الارتفاقي هي علاقة متشابكة، فكلما ضعفت جودة الخدمات العمومية ارتفع عدد النزاعات الإدارية، وأثر سلبًا على ثقة المواطن في الإدارة؛ وفي المقابل، كلما تحسنت الجودة، كلما قلّت النزاعات وزادت الثقة في الإدارة.

لذا أعتقد أن الوقت قد حان لإرساء ما يمكن أن أسميه باستراتيجيات الربط الإيجابي بين هذه العوامل مجتمعة، فبها وحدها يمكن أن نجابه النمو المضطرد لثقافة المنازعة أو سيكولوجيا المنازعة، وأن نقلص الهوة الواقعة بين الحاجة إلى الإنصاف ومأزق تآكل الثقة في الأداء الارتفاقي، وما يترتب عن ذلك من إرهاق للقضاء الإداري وتعطيل للعمل الإداري في سياق ساهم فيه التطور الذي شهدته وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي بقسط وافر في تسليط الضوء على حالات اعتبر فيها المواطن ضحية لقرارات غير مفهومة أو متناقضة وفي بلورة فهم إدراكي لنوع من الظلم الإداري، يتطور في الغالب إلى منازعات إدارية.

السيدات والسادة؛

الأكيد أننا متفقون على أن منازعات الدولة تشكل أحد العوامل التي تؤثر بشكل مباشر على الأداء الاقتصادي، فبالإضافة إلى التكاليف المالية المرتبطة بالتقاضي وما ينتجه ذلك من ارتفاع الضغط على المالية العامة، تؤدي هذه المنازعات إلى تعطيل المشاريع، وزيادة المخاطر الاستثمارية، وتراجع ثقة الفاعلين الاقتصاديين في الإدارة. وتجعل بالتالي البيئة الاستثمارية أقل جاذبية، لذلك، فإننا نعتقد أن تقييم التأثيرات الاقتصادية لهذه النزاعات أصبح ضرورة لضمان استدامة المالية العامة وتحقيق فعالية الحكامة الاقتصادية.

السيدات والسادة؛

أتمنى أن يقودنا تحليل السياسات العمومية في مجال تدبير المنازعات اليوم إلى الحديث عن تقييم مدى فعالية هذه السياسات، خاصة وأن مجموعة من مؤشرات التقييم تتأسس في

الغالب على معطيات كمية ترتبط تارة بعدد المنازعات المسجلة سنويًا ومتوسط مدة الفصل فيها وتكلفتها على الميزانية العامة، وتنبني تارة أخرى على مدى تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة، باعتبار ذلك أحد المواضيع الإشكالية في كل السياسات المتبعة لتدبير المنازعات، ولارتباط "مراحل التقاضي" بمستوى شفافية إجراءات انتقاء القابل للتنفيذ منها، في سياق يجسد بالملموس إمعان الإدارة في فرض سلطتها حتى في مواجهة أحكام نهائية، وحرص المواطن على ممارسة حقه المشروع في التنفيذ دون أي اعتبار للإكراهات العملية للإدارة، وبالتالي زيادة الضغط على المرافق العامة.

السيدات والسادة؛

إن التحكم في منازعات الدولة، ليس مجرد قضية قانونية، بل هو مسألة حكامة رشيدة تتطلب إصلاحات تنظيمية وثقافية مستمرة، تعزز الحوار، الشفافية، وترسخ الوسائل البديلة لحل النزاعات قبل اللجوء إلى القضاء، وتعزيز ثقافة المصالحة واعتماد آليات لتقليل الاحتكاك المباشر بين المواطن والإدارة،

أعتقد أنه حان الأوان للحديث عن استراتيجية عمومية معلنة لتدبير وإدارة المنازعات القضائية للدولة تجعل من الوقاية من المنازعات، والحلول البديلة لتسويتها، وتقييم المخاطر، موجهاتها الأساسية.

حان الأوان للدعوة إلى التفكير في اعتماد آليات الإنذار المبكر للنزاعات، (من خلال وضع بارومتر قياس الرضى والجودة وإقرار ثقافة الاعتراف بالخطأ الإداري)، وإلى إلزام الإدارات بتقوية أجهزتها القانونية لتدقيق قراراتها الحساسة قبل إصدارها، لمنع الأخطاء التي قد تؤدي إلى منازعات مستقبلية.

ولن أكون مبالغا إذا تأملت أن تخرج مناظرتنا هاته بتوصية إحداث مرصد وطني لمنازعات الدولة، يعهد إليه بمهمة تحليل أسباب تزايد النزاعات وإصلاحها واقتراح حلول استباقية للحد منها، واقتراح تطوير الإطار القانوني للمنازعات الإدارية.

تدبير منازعات الدولة: التحديات والرهانات
من أجل حكامة عمومية أفضل

السيد محمد منشود
المفتش العام للمالية

السيد رئيس الهيئة الوطنيـــة للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛

السيدة نائبة رئيس مجلس النواب؛

السيد ممثل مجلس المستشارين؛

السيد الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط؛

السيد رئيس جمعية هيئات المحامين بالمغرب؛

السيد الوكيل القضائي للمملكـــة؛

حضرات السيدات والسادة،

في مستهل هذا اللقاء، لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية على كريم الدعوة لحضور أشغال هذه المناظرة الوطنية الهامة، وإلى السيد الوكيل القضائي للمملكة وفريقه على حُسن اختياره لموضوع يلامس إشكاليات استراتيجية في غاية الأهمية.

ومن المهم التنويه بأن هذه المناظرة، بما ستحمله من عمق في الطرح وغنى في النقاش، ستشكّل مناسبة سانحة لإثراء النقاش العمومي حول قضية ذات راهنية كبرى، على غرار باقي الأوراش الوطنية التي تشهدها بلادُنا تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله.

والأرجح أن مخرجات هذه الأشغال ستُفضي إلى خلاصات وتوصيات ذات أثر مباشر في تقليص حجم المنازعات وتعزيز فعالية التدبير العمومي من خلال الوقاية، والحل في هذا المجال يكون عبر رؤية مؤسساتية مندمجة تنشد الحكامة والنجاعة.

منذ اعتلائه عرش أسلافه الميامين، دأب جلالة الملك محمد السادس، نصره الله، على توجيه رسائل واضحة تُعلي من شأن تحديث الإدارة والرفع من نجاعة مؤسسات الدولة. وأفرد جلالته بصيغة الجزم في هذا الموضوع بالذات أهمية الاجتهاد والابتكار في التدبير العمومي، وتفعيل ميثاق اللاتمركز، وتبسيط ورقمنة المساطر، وتعزيز التنافسية وتيسير الولوج إلى العقار، وتفعيل آليات التحكيم والوساطة حتى لا تطال التدبير العمومي التعقيدات والإكراهات التي تؤدي إلى المنازعات.

والجلي أنه حث من وراء هذه التوجيهات، على ترسيخ قيم الحكامة الجيدة والشفافية والربط الفعلي بين المسؤولية والمحاسبة، وهو ما كرسه الدستور المغربي في لفظه وجوهره.

إن الكلام عن تحديث الإدارة العمومية وتجويد أدائها لا يكتمل دون التطرق إلى الأدوار المحورية التي تضطلع بها، بوصفها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومحفزًا للاستثمار الوطني والأجنبي، وفاعلًا رئيسيًا في إرساء مناخ إداري سليم.

لكن في الكثير من الأحيان، تؤدي بعض القرارات الإدارية إلى ممارسات قد تحيد عن الضوابط القانونية، مما يفتح الباب أمام تأجيج البؤر التي تنتج عنها منازعات قضائية تثقل كاهل الإدارة، وتستنزف طاقاتها ومواردها.

غير أنه لا يجب أن نلقي باللوم دائما على الإدارة، ذلك أن من المرتفقين من يسبب المنازعات، عن قصد أو غير قصد، أو عندما يحاول التهرب من أداء الواجب أو الحصول على امتيازات غير مشروعة.

وتهم منازعات الدولة جميع القطاعات، وإن كان ذلك بصفة متباينة، حيث نجد في مقدمتها التجهيزات العمومية والسكن والتعمير وجبايات الدولة والجماعات الترابية، وتتوزع

أساسا بين قضايا نزع ملكية العقارات والاعتداء المادي والتراخيص الإدارية ومساطر تحصيل الديون العمومية والصفقات العمومية وآجال الأداء.

فعلى طرفي نقيض، نجد أحيانا إدارات لا تملك الكفاءات اللازمة ولا الأدوات المنهجية والمعلوماتية لتدبير الملفات المعقدة من جهة، ومن جهة أخرى، مواطنين ومستثمرين يبحثون عن خدمة سريعة وشفافة، في عالم رقمي بلا حدود.

بيد أن فكرة ربط التقصير الإداري بالمنازعة القضائية قريبة إلى حد ما من واقعنا، حيث كثير من النزاعات تبدأ بخطأ بسيط، كعدم احترام مسطرة ما أو ضعف التأطير القانوني لعقد إداري.

وبقطع النظر عن الأضرار التي تلحق بالصورة العامة للدولة، فإن أكثر ما يثير الاهتمام بل القلق في المنازعات الإدارية هو هدر المال العام، سواء من حيث تفاقم المبالغ المحكوم بها لصالح المرتفقين أو إهمال تلك التي لا يتم تحصيلها لفائدة الخزينة على الرغم من أن الأحكام القضائية صدرت لصالح الإدارة، ناهيك عن كلفة الإجراءات القضائية مما يجعلها تتحول في غالب الأحيان إلى عبء ثقيل على خزينة الدولة يتزايد كلما طال أمد المنازعات.

ورجوعا إلى كون هذه المنازعات لا تفضي فقط إلى هدر المال العام فحسب، فإنها تمس أيضًا سمعة الدولة في محيطها الدولي، مما يعكس صورة سلبية قد تنفر المستثمرين أو تؤثر على سمعة المؤسسات العمومية في أعين المواطنين وبالتالي على النمو الاقتصادي والاجتماعي ككل.

وقد ترسخت هذه الصورة في العديد من التقارير الوطنية والدولية، ثم تجلت في ضعف جاذبية مناخ الاستثمار حيث تُربط الإدارة بكثرة المنازعات وتعقيد المساطر.

فالإدارة أرض خصبة للمنازعات عندما تغيب الفعالية وتفتقر إلى الشفافية، وحين تغيب الرؤية الواضحة أو تتكرر الأخطاء الإجرائية، وهذا سيجعل السؤال يُطرح عن سبب هذا الخلل البنيوي، وعن قدرة الإدارة على القيام بوظيفتها دون السقوط في فخ المنازعات.

وكما لا يخفى عليكم، فإن التدبير الفعال للمنازعات ليس في متناول أي مؤسسة كانت، فهو يتطلب موارد قانونية ومالية وبشرية ضخمة، ويشكّل تحديًا فعليًا أمام الدولة في سعيها نحو تحقيق الأمنين الإداري والقضائي. لذا فالتنطع المؤسساتي المفضي الى المنازعات كيفما كانت صلابة الملف مكلف للغاية. والحل الأمثل والأجدى في العديد من الحالات هو إعمال مسطرة الصلح عوض الغلو في إغراق الجهاز القضائي بقضايا ضعيفة الموقف، ذات فرص كسب جد منخفضة.

ومن أجل ذلك، لا بد من تجاوز المقاربة التقليدية، التي تكتفي بردّ الفعل، إلى مقاربة استباقية تعتمد على الوقاية، وعلى آليات إنذار مبكر تستشرف المخاطر القانونية قبل وقوعها.

ودون استرجاع السجالات المتعلقة بجدوى بعض الإصلاحات السابقة، يمكن القول إن أسباب نشوء المنازعات في الإدارة المغربية تبدو متسقة مع ما يشبه غياب مقاربة شمولية تؤطر العمل الإداري من جهة، ومع وجود نقائص بنيوية وقانونية من جهة أخرى.

وبعيدًا عن تعقيد التفاصيل، حينما نبدأ بالكلام عن الأسباب القانونية، فإننا نصطدم أولًا بنصوص شتات يطالها التناقض في بعض الأحيان وأخرى أصبحت متجاوزة، لأنها لم تعد تواكب تحولات الواقع المتسارع، وتفتقر إلى الدقة والوضوح، مما يجعلها عرضة لتعدد التأويلات والاستعمالات المتناقضة.

وأما بخصوص المنهج، فإن أردنا أن نقف في ثنايا السرد عنده سنجد أن ضعف التنسيق بين المصالح الإدارية، وتعدد المتدخلين، وتضارب المرجعيات التدبيرية، يجعل من الصعب رسم مساطر واضحة وسلسة، ويُحدث فجوات مؤسساتية قد تودي إلى منازعات قضائية.

ولا أخفيكم سرا، حضرات السيدات والسادة، أن تضارب المرجعيات التدبيرية هذا ينبثق من فلسفتين مختلفتين في التدبير عند بعض المسؤولين في هياكل الدولة أولاهما تقوم على احترام تام للمساطر بغض النظر عن بلوغ الأهداف وثانيهما تعنى فقط بتحقيق النتائج ولو على حساب احترام المساطر.

و على الرغم من كون هذه الأسباب معروفة ومُشخَّصة في تقارير عدة، غير أننا نكاد لا نعرف شيئًا عن تفعيل الحلول المقترحة سابقًا، أو عن تقييمها الفعلي بعد التطبيق.

وحتى لا نستسلم لصعوبة هذا الملف، يجب أن نبحث عن سبل فعالة للحد من المنازعات، عبر معالجة الأسباب الجذرية من خلال إصلاحات قانونية وإدارية مبتكرة، على غرار ما يتم تبنيه في العديد من التجارب الدولية الناجحة، وذلك تنفيذا لتوجيهات صاحب الجلالة، نصره الله، الواردة في خطابه السامي بتاريخ 14 أكتوبر 2016 الذي أكد من خلاله على أن "إصلاح الإدارة يتطلب تغيير السلوكات والعقليات، وجودة التشريعات، من أجل مرفق إداري عمومي فعال، في خدمة المواطن. فالوضع الحالي، يتطلب إعطاء عناية خاصة، لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب. كما يتعين تعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة، تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق. فتوظيف التكنولوجيات الحديثة، يساهم في تسهيل حصول المواطن، على الخدمات، في أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة، الذي يعد السبب الرئيسي لانتشار ظاهرة الرشوة، واستغلال النفوذ".

كما حث صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله، في الخطاب السامي الذي وجهه بمناسبة الذكرى الـ19 لتربع جلالته على عرش أسلافه المنعمين على عدم طلب "أي إدارة عمومية من المستثمر وثائق أو معلومات تتوفر لدى إدارة عمومية أخرى؛ إذ يرجع للمرافق العمومية التنسيق فيما بينها وتبادل المعلومات، بالاستفادة مما توفره المعلوميات والتكنولوجيات الحديثة"..

بعد المنطوق الملكي، الحكيم والبليغ هذا، لا يسعني إلا أن ألح على تجويد المنظومة القانونية وذلك من خلال تحيين وتجميع وتدوين النصوص القانونية وتعزيز قدرات وكفاءات الأطر المكلفة بإعدادها ودراستها، وأن أسطر كذلك على تطوير منظومة نجاعة الأداء وتضمين المشاريع المقدمة في هذا الإطار لمؤشرات جودة التدبير وللإجراءات المتخذة من أجل تفادي نشوء المنازعات الإدارية.

كما أن فكرة اعتماد الرقمنة الشاملة، المؤمنة والآمنة، لجميع الإجراءات الإدارية والقانونية تعتبر من الحلول الحيوية التي ينبغي أن نوليها اهتمامًا خاصًا في سياق تحسين التدبير وتكريس الشفافية.

ومبدأ الرقمنة لا يتعلق فقط بإدخال المعلوميات في الإجراءات أو نزع الطابع المادي عنها، بل يمتد أيضًا إلى الذكاء الاصطناعي، الذي يمكن أن يبدو متسقًا مع ما يشبه التطور الطبيعي للتدبير الإداري. وبالنسبة لإدارة المنازعات، على سبيل المثال، يمكن للذكاء الاصطناعي أن يساعد عن طريق المحاكاة في تسريع المعالجة الأولية للملفات القانونية، من خلال فحص الوثائق واكتشاف الثغرات القانونية أو الإجرائية التي تميز كل مشروع أو قرار إداري، والتي قد تؤدي إلى نزاع مستقبلي.

وهناك أيضا تعزيز الآليات البديلة لحل المنازعات، مثل الصلح والوساطة والتحكيم، حيث أصبح من الضروري تشجيع اللجوء إليها في أغلب القضايا بدلًا من اللجوء المتكرر والمتواتر للمتابعات القضائية، والذي قد يتسبب في تأخيرات وتكاليف إضافية.

وبنظرة استشرافية عميقة، يجب أن نولي اهتمامًا خاصًا لبعض الملفات المنشئة للمنازعات. فعلى سبيل المثال لا الحصر، فإن التدبير الأمثل للوعاء العقاري من شأنه تفادي العديد من المنازعات القضائية، وذلك عبر الحرص على تسوية الوضعية القانونية للعقارات قبل برمجة المشاريع.

وفي مجال التحصيل، ينبغي استحضار المقاربة المبنية على أن درهما يتم تحصيله تلقائيا وبدون عناء يذكر في احترام تام لحقوق الخزينة (الدرهم الحلو)، خيرٌ من درهم يُؤدّى بشق الأنفس بعد سنوات من التقاضي، وبكلفة مضاعفة (الدرهم المر).

أما فيما يخص التراخيص الإدارية، فينبغي توسيع مجال تطبيق مبدأ الشباك الوحيد وعدم حصره على المستثمر فقط، والتفعيل الحقيقي لمراميه وأهدافه عبر اختزال المساطر وعقلنتها مع تمكين المرتفق من تقفي الأثر الالكتروني لمطلبه والتبليغ عن كل تأخير يطاله للجهة الإدارية المختصة والمناسبة والحصول على رد الكتروني في الوقت المناسب.

يجب كذلك تحصين الخبرة القضائية والرفع من مصداقيتها عبر إلزامية نشر تقاريرها، بعد صدور الأحكام التي اعتمدت عليها، مع استثناء المعطيات ذات الطابع الشخصي أو تلك التي من شأنها أن تضر بالمنافسة.

واسمحوا لي أن أختزل جوهر هذه الرؤية في أربعة مبادئ أساسية يمكن أن تكون نبراسًا يضيء طريقنا نحو تحسين نجاعة تدبير المنازعات:

1. النزاهة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة كمفهوم إجرائي تطبيقي وليس كمبدأ دستوري فقط؛
2. الاستباقية والوقاية كمنهاج لتفادي هدر الزمن الإداري والقضائي؛
3. الرقمنة المؤمنة كضمانة ضد الممارسات المشينة؛
4. الذكاء المؤسساتي بما فيه الذكاء الاصطناعي كرافعة وطنية؛

وأجدني، في ختام مداخلتي المتواضعة هاته، ملزما بتجديد الشكر للوكالة القضائية للمملكة على تنظيمها لهذه المناظرة التي ستؤسس لفقه إصلاحي جديد ومتجدد في هذا المجال. وستجد في المفتشية العامة للمالية كل العون وكل السند للمضي قدما وبعيدا في هذا الإصلاح، وما برمجة مهمة إنجاز دراسة تقييمية من طرف المفتشية في هذا الموضوع والتي أنيطت لخيرة من مفتشي المالية إلا دليل على هذا التعاون المؤسساتي المنتج والمفيد إن شاء الله.

المداخل الأساسية لبلورة استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها

السيد عبد الرحمان اللمتوني
الوكيل القضائي للمملكة

تمهيد:

تتحمل الدولة سنويا مبالغ مالية مهمة برسم تدبير منازعات الإدارات العمومية، إذ بالإضافة إلى المصاريف القضائية، تكون الدولة مدعوة إلى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها بأداء تعويضات ومستحقات نتيجة إثارة مسؤوليتها عن نشاط الإدارة العمومية.

وإذا كانت الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة تعتبر تجسيدا لدولة الحق والقانون وصونا للشرعية والمشروعية، وفقا لأحكام الفصل 6 من دستور المملكة الذي ينص على أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له"، فإنه بالمقابل يجب أن لا تتحول منازعات الدولة إلى مصدر لإهدار المال العام أو التفريط في حمايته، باعتبار أن ما يتم توفيره من مبالغ مالية بمناسبة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها يدعم المالية العمومية و يمكن استثماره في تمويل مشاريع ذات نفع عام.

وما يعزز هذا الطرح أن التدبير الجيد لمنازعات الدولة وفق مقاربة قائمة على اليقظة و الوقاية و ترشيد النفقات العمومية وحماية المال العام، يعتبر مدخلا من مداخل صون المشروعية وتعزيز سيادة القانون، بالنظر لما لذلك من أثر إيجابي على الرفع من جودة الخدمات العمومية وتعزيز الثقة في مؤسسات الدولة وإداراتها، الأمر الذي يتطلب اعتماد مناهج الحكامة و النجاعة و التقييم في تدبير منازعات الدولة و جعلها وسيلة للرفع من مستوى أداء الإدارة العمومية وتفادي الخلافات التي تحول دون تحقيق الأهداف و إنجاح

البرامج و السياسات العمومية، وفق ما أكد على ذلك جلالة الملك حفظه الله في خطابه الملكي السامي الموجه إلى أعضاء البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر2020 والذي جاء فيه: **"حضرات السيدات والسادة البرلمانيين، إن نجاح أي خطة أو مشروع، مهما كانت أهدافه، يبقى رهينا باعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.**

ويجب أن تعطي مؤسسات الدولة والمقاولات العمومية، المثال في هذا المجال، وأن تكون رافعة للتنمية، وليس عائقا لها" انتهى النطق الملكي السامي.

ولذلك ومن أجل الإسهام في بلورة استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها، فإن هذه المداخلة ستنصب على تشخيص واقع التدبير الأفقي لمنازعات أشخاص القانون العام ثم تحليل بنية ومنهجية تدبير منازعات الدولة من قبل الوكالة القضائية للمملكة كأرضية لرصد الإكراهات والتحديات(أولا) ثم اقتراح بعض التدابير والتوصيات التي من شأنها أن تغني النقاش وتسهم في وضع خارطة طريق للرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها ومن التحملات المالية التي تثقل كاهل الميزانية العامة للدولة(ثانيا).

أولا: تدبير منازعات الدولة: الواقع والإكراهات

بالنظر إلى أن تدبير منازعات الدولة هو مجال مشترك بين الوكالة القضائية للمملكة وباقي الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، فإن تشخيص واقع تدبير منازعات الدولة واقتراح الحلول والمداخل الأساسية لبلورة استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها، يتطلب تحليلا أفقيا لواقع تدبير منازعات الدولة كمجال مشترك بين الوكالة القضائية للمملكة وباقي الشركاء (أ)، قبل تشخيص بنية الوكالة القضائية للمملكة ومنهجية تدبيرها لمنازعات الدولة (ب).

أ- التدبير الأفقي لمنازعات الدولة.

رغم أن الوكالة القضائية للمملكة هي المخاطب الرئيسي فيما يتعلق بالدفاع عن مصالح الدولة وإداراتها أمام القضاء، فإنها لا تحتكر وحدها هذه المهمة، بل إن الغالبية العظمى من منازعات أشخاص القانون العام لا تصل إلى علمها لوجود إدارات أخرى أسند إليها القانون مهمة الدفاع مباشرة في القضايا التي تهمها، كما هو الشأن بالنسبة للمديرية العامة للضرائب ومديرية أملاك الدولة والخزينة العامة للمملكة إلى جانب الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التي تدافع عن مصالحها بواسطة محام إعمالا للمادة 31 من قانون المحاماة، وحتى الإدارات العمومية التي لا يلزمها القانون بتنصيب محام، فإنها في بعض الأحيان تستعين بخدمات أحد المحامين ولا تلجأ إلى الوكالة القضائية إلا في مراحل متأخرة من عمر القضية بعدما تكون قد خسرتها في المراحل السابقة.

و هذا ما تؤكده المعطيات الإحصائية، حيث أن الوكالة القضائية لا تتوصل إلا بثلث (3/1) المنازعات القضائية للدولة، فإذا ما أخذنا المحاكم الإدارية كمثال باعتبارها تختص بمعظم منازعات أشخاص القانون العام، نجد أنها تسجل سنويا ما يناهز 60.000 قضية[1]، في حين لا تتوصل الوكالة القضائية إلا بما يناهز 20.000 قضية[2].

وفضلا عن شتات منازعات الدولة وعدم مركزتها أو على الأقل مركزة المعطيات المتعلقة بها، فإن تدبيرها يتسم بغياب رؤية استراتيجية واضحة، ووجود مجموعة من العقبات التي تحول دون تحقيق النجاعة والفعالية وفق التفصيل التالي:

1- الارتفاع المتزايد لكلفة منازعات الدولة[3].

يلاحظ أن منازعات الدولة تعرف ارتفاعا متواصلا، بحيث انتقل عدد القضايا التي تتوصل بها الوكالة القضائية للمملكة من 14505 قضية سنة 2014 إلى 20320 قضية سنة

1 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية برسم سنة 2022.

2 التقرير السنوي للوكالة القضائية للمملكة برسم سنة 2022.

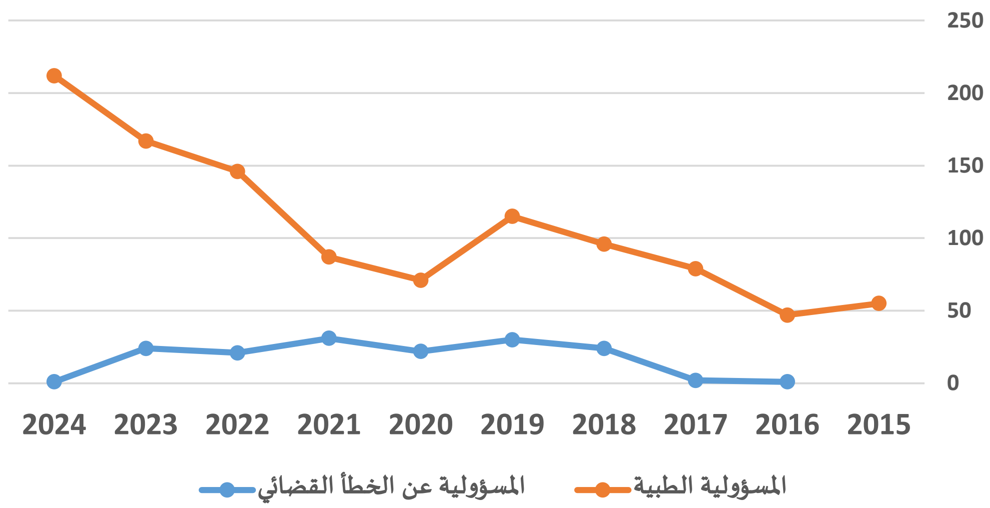
3 - الأرقام المتعلقة بكلفة منازعات الدولة مستخرجة من قاعدة بيانات الوكالة القضائية للمملكة و تهم فقط الأحكام القضائية التي توصلت بها هذه الأخيرة، و إذا ما أخذنا بعين الإعتبار أنها لا تتوصل إلا بثلث منازعات الدولة، فإن الأرقام المذكورة لا تمثل إلا ثلث كلفة منازعات الدولة دون احتساب أتعاب المحامين و المصاريف القضائية.

2019، ثم 21688 سنة 2022. ورغم تراجع عدد القضايا نسبيا سنة 2023 إلى 18395 قضية فإن الرقم عاد للارتفاع من جديد حيث سجلت 21218 قضية سنة 2024 بحيث عرفت منازعات الدولة زيادة بلغت 70 % في ظرف عشر سنوات. ويرجع المنحى التصاعدي لمنازعات الدولة إلى عدة أسباب منها صدور مجموعة من القوانين الجديدة التي تحمل الدولة المسؤولية عن بعض أنشطتها العامة (الخطأ القضائي كمثال) ، فضلا عن انتشار ثقافة مخاصمة الدولة أمام القضاء، وتأثير الظروف الاقتصادية و المناخية، وفق ما يتأكد من خلال تصاعد حالات إفلاس المقاولات (زيادة بنسبة 13% سنة 2023) و ما نتج عنه من ارتفاع عدد المنازعات المتعلقة بفسخ عقود الصفقات العمومية لعدم قدرة المقاولة على تنفيذ التزاماتها، و كذا المنازعات المتعلقة بفسخ عقود الاستثمار الفلاحي بسبب الجفاف ندرة المياه. دون إغفال الحركية الاقتصادية التي تعرفها بلادنا والأوراش الكبرى التي يتم تنفيذها، وما يوازي نشاط الإدارة بهذا الخصوص من منازعات.



إلى جانب هذه الأسباب يلاحظ أن هناك علاقة جدلية بين توجهات القضاء ومنسوب الدعاوى المرفوعة في مواجهة الدولة، بحيث كلما تشدد القضاء في شروط إثارة مسؤولية الدولة بشأن موضوع معين كلما تقلص عدد القضايا المرفوعة ضدها. وبالمقابل كلما تعامل القضاء بمرونة في إثارة مسؤولية الدولة وإقرار تعويضات مهمة في موضوع معين، كلما

ارتفع عدد القضـايا المرفوعة بشـأنه، وكمثال على ذلك يمكن أن نقارن بين مسـتوى تطور عدد القضـايا المرفوعة في مواجهة الدولة بشـأن الخطأ الطبي وتلك المرفوعة في مواجهة الدولة بشـأن الخطأ القضائي، بحيث يلاحظ أن القضـاء يتعامل بمرونة فيما يتعلق بإقرار مسـؤولية الدولة عن الخطأ الطبي، الأمر الذي جعل منازعات الدولة في مجال المسـؤولية الطبية تعرف ارتفاعا متواصـلا، في حين يلاحظ أن منازعات الخطأ القضـائي و بعد أن عرفت بعض الارتفاع عند ظهور هذا النوع من المنازعات سرعان ما تراجعت بسبب اشتراط القضاء تحقق الخطأ الجسيم لإثارة مسؤولية الدولة عن الخطأ القضائي و حصر الحالات الموجبة للتعويض في بعض الحالات التي يتسـم فيها عمل القاضـي بالخروج عن وظيفته القضائية والخرق الواضح للقانون. وهو ما يوضح أهمية أخذ توجهات القضاء بعين الاعتبار عند تسـطير برامج الوقاية من المنازعات والعمل على ملاءمة نشـاط الإدارة مع ما اسـتقر عليه عمل القضاء.



هذا ومن المحتمل أن يتواصـل ارتفاع عدد منازعات الدولة، بسـبب إحداث محاكم إدارية جديدة بمناطق لم تكن تعرف ثقافة القضـاء الإداري، إضـافة إلى المنازعات المحتملة ذات الصـلة بالأوراش الكبرى التي تنفذها بلادنا، ولاسـيما ما يتعلق بالاسـتعداد لاحتضـان كأس إفريقيا وكأس العالم وإعادة إعمار المناطق المتضـررة من زلزال الحوز ومشـاريع تحلية مياه البحر والربط بين الأحواض المائية. وهو ما يدعو إلى استباق المنازعات المحتملة والوقاية

منها، عبر مواكبة الإدارات العمومية التي تنجز الأوراش المذكورة، خلال مراحل التعاقد واتخاذ القرار لتفادي الكلفة المالية المرتفعة التي قد تترتب عن هذه المنازعات.

وكنتيجة لارتفاع عدد القضايا، يسجل أيضا ارتفاع على مستوى قيمة الأحكام الصادرة ضد الدولة، بحيث انتقلت من 803.628.169،00 درهم سنة 2013 إلى 2.064.291.580،00 درهم سنة 2014 لتصل سنة 2016 إلى 3.668.253.605،00 درهم، ثم 4.171.691.848،00 درهم سنة 2017 و5.353.867.254،00 درهم سنة 2023.

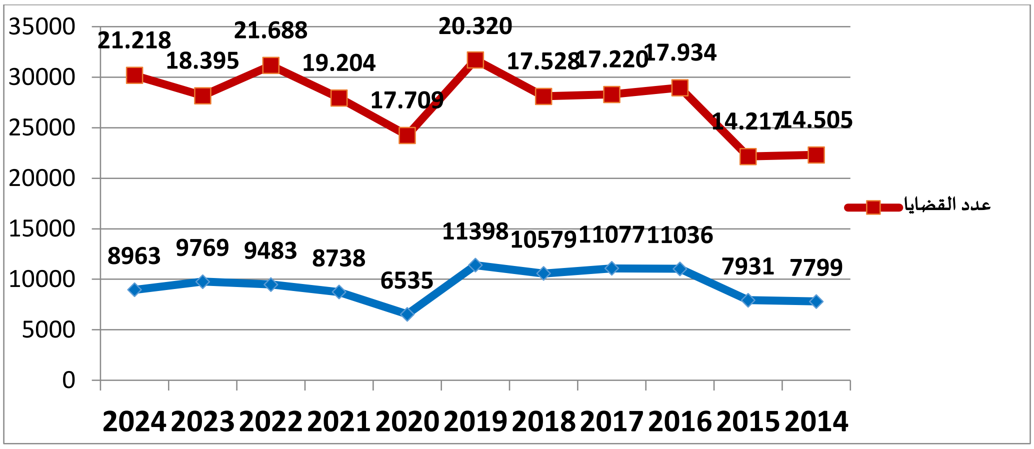
وتأتي قضايا الاعتداء المادي والمسؤولية الإدارية والصفقات العمومية على رأس القضايا التي تكلف ميزانية الدولة مبالغ مالية مهمة، حيث بلغت قيمة الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة في قضايا الاعتداء المادي والمسؤولية الإدارية سنة 2023 ما مجموعه 3.252.158.255:00 درهم، في حين بلغت قيمة الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة في قضايا الصفقات العمومية ما مجموعه 1.205.693.539،00 درهم.

كما يلاحظ أن أكثر من نصف القضايا والمبالغ المالية المحكوم بها ضد الدولة تهم خمسة قطاعات حكومية فقط، فإذا ما أخذنا سنة 2024 كنموذج، سنجد أنه من أصل 21218 قضية تهم 433 مرفقا عموميا، فإن خمسة قطاعات فقط سجلت 11307 قضية بنسبة (53%) من مجموع القضايا.

ومع ذلك ورغم تطور قيمة الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة بشكل تصاعدي، فإن مقارنة هذا التطور بمستوى تطور عدد القضايا والأحكام الصادرة لصالح الدولة وما ينجم عنها من توفير مبالغ مالية مهمة لفائدة الخزينة العامة، يوضح أن هناك استقرار نسبي عام بحيث استقرت نسبة الأحكام الصادرة ضد الدولة في 37% في مقابل الأحكام التي تصدر لفائدة الدولة والتي تستقر في نسبة 63%. وهو ما يدعونا للتأمل في هذا المعطى والتساؤل حول سبب استقرار نسبة الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة رغم ارتفاع عدد القضايا، وهل يعد ذلك دليلا على أن أغلب الدعاوى في مواجهة الدولة غير مؤسسة وأن هناك غلوا

في مقاضـــاة الـدولـة أم أن ذلك يفســـر بـالجهود التي تبـذلهـا الإدارات العمومية والوكالـة القضائية للمملكة؟

الحقيقـة أن الاســـتقرار يرجع إلى العـاملين معـا، فمن جهـة يلاحظ أن مجموعـة من الدعاوى التي تقام في مواجهة الدولة وإداراتها تكون غير مؤســـســـة، ومن جهة أخرى تســـهم الجهود المبذولة من قبل الإدارات المكلفة بتدبير المنازعات ومنها الوكالة القضـــائية للمملكة في تخفيض كلفة هذه المنازعات حماية للمال العام وتفادي دفع مبالغ غير مستحقة، خاصة أمام تنامي ظاهرة محترفي منازعة الـدولـة في بعض أنواع القضـــايا وعلى رأســـهـا قضـــايا الصـــفقات العمومية. وهذا ما تؤكده الأرقام المســـجلة على مســـتوى المبالغ التي تم توفيرها لفائدة خزينة الدولة، حيث بلغ هذا المبلغ 7مليار درهم برسم سنة 2024.



2- ضعف جهود الوقاية يسهم في ارتفاع كلفة منازعات الدولة:

يتضح من خلال تحليل الأحكام القضائية أن جزء كبيرا من المبالغ المالية المحكوم بها في مواجهة الدولة ، يمكن تفاديها من خلال الإلمام الجيد بالمســـاطر والإجراءات والآجال وتوجهات القضاء بشأن أعمال الإدارة التي يترتب عنها مسؤولية الدولة، ذلك أن الاشتغال على التكوين والمواكبة واليقظة وغيرها من آليات الوقاية ســـيســـمح بتفادي مجموعة من الدعاوى أو على الأقل إنزالها إلى حدودها الدنيا، **بخلاف بعض القضـــايا التي تعتبر المخاطر المرتبطة بها من المخاطر التي لا يمكن تفاديها ويتعين قبولها واتخاذ تدابير لتقليص آثارها**

على ميزانية الدولة، كما هو الشأن بالنسبة لحوادث السير التي تتسبب فيها عربات مملوكة للدولة والحوادث المدرسية والأخطاء الطبية.

ورغم أهمية الوقاية في إنزال كلفة منازعات الدولة إلى حدودها الدنيا، فإن هذا الجانب شبه غائب، وتقتصر الجهود بشأنه على بعض التكوينات وطلبات الاستشارة في قضايا متفرقة، دون أن تكون هناك برامج منسقة ومتكاملة للوقاية من المنازعات، ترصد مصدر المخاطر وتحدد التدابير التي تسمح بعدم تكرارها.

3- أوجه قصور أخرى تسهم في ارتفاع كلفة منازعات الدولة.

بالإضافة إلى ضعف جهود الوقاية التي تبقى عاملا حاسما في مواجهة الارتفاع المضطرد للأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة، هناك أسباب أخرى تسهم في ارتفاع كلفة منازعات الدولة يمكن إيجازها فيما يلي:

3-1 ضعف التنسيق وغياب رؤية واستراتيجية موحدة لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها:

يلاحظ أن جهود الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء موزعة بين مجموعة من المتدخلين، دون أن تكون هناك آلية لتنسيق الجهود وتوحيد الرؤى وتبادل الخبرات والتجارب، بحيث لا يوجد تصور موحد بشأن استراتيجية تمثيل الدولة أمام القضاء والدفاع عن مصالحها وتقييم الأداء واستخلاص النتائج، ووضع سياسات مندمجة للوقاية من المنازعات.

كما أن مجموعة من الإدارات العمومية لا تنسق مع الوكالة القضائية للمملكة، أو تنسق معها في مراحل متأخرة من عمر القضية، بعد ما تكون قد خسرتها خلال المرحلة الابتدائية والمرحلة الاستئنافية، ويكون هامش المناورة القانونية في مرحلة النقض محدودا جدا. وفي بعض الأحيان يطلب من الوكالة القضائية تأمين الدفاع دون تمكينها من الوثائق والحجج الكفيلة بتعزيز موقف الإدارة، رغم توجيهها لعدة مراسلات في الموضوع، كما أن

غياب معايير واضحة لتحديد الحالات التي يتم اللجوء فيها إلى المحامين والحالات التي يتعين فيها الاستعانة بالوكالة، وتعيين الإدارة للمحامي دون أن تنسق مع الوكالة، يؤدي إلى التضارب في أوجه الدفاع بسبب تناقض مذكرة الوكالة مع مذكرة المحامي، و كل ذلك يؤدي إلى إهدار الجهد والموارد والنفقات العمومية، كما يجعل موقف الدولة في القضايا ضعيفا، ما يمهد لصدور أحكام قضائية ضدها.

2-3 الإخلالات المرتبطة بنشاط الإدارة العمومية.

يتضح من خلال تحليل منازعات الدولة، أن الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة، تكون ناتجة في بعض الأحيان عن عدم التقيد بالإجراءات والمقتضيات القانونية المؤطرة لعمل المرفق العمومي، أوتكون ناتجة عن خطأ أو إهمال الإدارة، وهي أخطاء يمكن تفاديها من خلال الاحتكام إلى القانون والشرعية واحترام الإجراءات والآجال والضمانات المنصوص عليها قانونا.

وكمثال على ذلك نجد أن أغلب منازعات الصفقات العمومية ترتبط ببعض الأفعال والممارسات التي سبق و أن وقف عليها المجلس الأعلى للحسابات في تقاريره، من قبيل الشروع في تنفيذ الصفقة قبل استنفاذ كافة إجراءات إبرامها، و إصدار أوامر صورية بالتوقف لمنح المقاولة آجالا إضافية، إلا أن هذه الأخيرة تستعملها فيما بعد ضد الإدارة للمطالبة بالتعويض عن تجميد الآليات خلال مرحلة التوقف، فضلا عن الأخطاء المتعلقة بالفسخ التعسفي للصفقة و عدم إرجاع الضمانة رغم انتهاء فترة الضمان، و تسلم الأشغال دون تحفظ و دون تدوين مخالفات المقاولة، و عدم مطالبة المقاولة بإفراغ الورش عند فسخ الصفقة لتفادي المطالبة بالتعويض عن تجميد الآليات، و غيرها من الممارسات التي يترتب عنها تحمل الدولة لمبالغ مالية مهمة.

ويلاحظ بهذا الخصوص، أن بعض الإدارات العمومية لا تتوفر على هياكل إدارية وبنيات قانونية ملائمة لتدبير المنازعات ومواكبة المصالح التقنية وتنبيهها إلى الأخطاء التي يتعين تفاديها، وفي بعض الأحيان، وحتى مع توفر هذه البنيات، فإنه لا يتم تمكينها من

الموارد البشرية ووسائل العمل الملائمة، كما لا يتم التعاون معها من قبل باقي مصالح، الأمر الذي يقوض جهودها ويمنعها من مباشرة مهام المواكبة وتأمين الدفاع على الوجه المطلوب.

3-3 عدم إطلاع المصالح التقنية المكلفة بالصفقات العمومية وتدبير الموارد البشرية والرصيد العقاري... على مآل قراراتها عند المنازعة فيها أمام القضاء:

في نفس السياق يلاحظ لدى بعض القطاعات غياب التواصل والتنسيق الكافي بين المصالح التقنية والمصالح المكلفة بالمنازعات، بحيث لا تطلع المصالح التقنية على مآل قراراتها وقد تستمر لسنوات في اتخاذ قرارات تترتب عنها مسؤولية الدولة وتحملها مبالغ مالية مهمة، دون أن تنتبه إلى عدم صوابية قراراتها نتيجة عدم إطلاعها على موقف القضاء من تلك القرارات.

4-3 عدم ملاءمة النصوص القانونية:

يتأكد من خلال مجموعة من منازعات الدولة أن بعض المقتضيات القانونية أصبحت متجاوزة ولا تستجيب لضرورات إدارة الشأن العام، ففي كثير من الأحيان تكون الإدارة مدعوة لاتخاذ بعض التدابير اللازمة لمواجهة أوضاع ذات طابع استعجالي أو لتحقيق مصلحة عامة إلا أن نشاطها يصطدم ببعض المقتضيات التي تحملها المسؤولية، وكمثال على ذلك قانون نزع الملكية الذي لا يتضمن مسطرة مبسطة تستجيب لحالات الضرورة والاستعجال التي تواجه الإدارة في بعض الأحيان.

5-3 غياب معايير ودلائل مرجعية لتقييم نتائج الخبرة:

يلاحظ أن الخبرات التي تنجز في بعض القضايا لا تكون موضوعية بالمرة، بحيث أن الخبراء يحددون تعويضات مبالغ فيها ولا تستند إلى أي أساس سليم، ومع ذلك تصادق عليها المحكمة وتحكم على الدولة بأداء مبالغ مالية مهمة، رغم الدفوع التي تتقدم بها الوكالة القضائية للمملكة أو الإدارة المعنية، بحيث أن الطابع التقني للخبرة يقيد المحكمة

ويجعل هامش الدفاع محدودا جدا. خاصة في ظل غياب دلائل استرشادية يمكن الرجوع إليها للتحقق من مدى موضوعية ودقة الخبرة.

ب- تدبير الوكالة القضائية للمملكة لمنازعات الدولة: خلاصات التشخيص.

ينص ظهير 2 مارس 1953 في مادته الأولى على إمكانية تكليف الوكيل القضائي للمملكة من طرف الدولة أو مكاتبها أو مؤسساتها العمومية بالدفاع عنها أمام القضاء، كما أوجبت نفس المادة إدخاله في جميع الدعاوى التي تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية تحت طائلة عدم القبول.

وفي هذا الإطار، تقوم الوكالة القضائية للمملكة بمجموعة من المهام من أجل تمثيل الدولة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء الوطني وهيئات التحكيم، بحيث تباشر مهمة الدفاع بواسطة أطرها، أو تستعين بمحام لمباشرة الإجراءات بالمحاكم عندما يتعلق الأمر بقضايا تتطلب القيام بمجموعة من الإجراءات.

ولقد راكمت الوكالة القضائية للمملكة تجربة وخبرة مهمة جعلت الإدارة العمومية تثق في أدائها، بحيث يتملك أطرها تقنيات الدفاع أمام القضاء في مختلف أنواع منازعات الدولة، كما أن تجربتهم أصبحت تؤهلهم لمعرفة المخاطر المحتملة لأعمال الإدارة سواء خلال المراحل السابقة على النزاع أو خلال مراحل التقاضي.

كما أن الجهود التي بذلت طيلة السنوات الماضية من طرف مسؤولي وأطر الوكالة القضائية للمملكة، خلفت رصيدا وثائقيا مهما وآليات تنظيمية ومعلوماتية تساعد على تخزين المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة وإمكانية استثمارها في القضايا المستقبلية.

وتحقق الوكالة القضائية للمملكة نتائج جيدة على مستوى القضايا التي تكلف بها، بحيث تبلغ نسبة الأحكام الصادرة لفائدة الدولة 63%، علما أن بعض الأحكام الصادرة ضد الدولة تتعلق بمخاطر لا يمكن تفاديها كالحوادث المدرسية و حوادث السير التي ترتكبها مركبات تابعة للدولة و الحالات التي يكون فيها خطأ الإدارة واضحا كقضايا الاعتداء المادي و عدم أداء مبلغ الصفقة رغم انجاز الاشغال، إلا أن عدم وصول أكثر من 65% من

المنازعات إلى الوكالة القضائية للمملكة، يمنع من الاستفادة من خبرتها و نجاحاتها في ثلثي منازعات الدولة، كما يمنع من التوفر على معطيات واضحة بشأن كيفية تدبير هذه المنازعات والنتائج المحققة بشأنها.

وعلى الرغم من أن الجماعات الترابية تتولى الدفاع عن مصالحها مباشرة أمام المحاكم أو عن طرق تعيين محام أو بواسطة الوكيل القضائي للجماعات الترابية، ورغم أن المؤسسات العمومية ينوب عنها المحامون أمام مختلف المحاكم بموجب المادة 31 من قانون المحاماة، فقد لوحظ مع كل ذلك تزايدا في الاستعانة بخدمات الوكالة القضائية للمملكة من طرف بعض الجماعات الترابية في إطار مساطر خاصة أو في إطار استغلال الإدخال الاختياري من طرف الخصم للوكالة القضائية للمملكة أو في إطار إدخال وزارة الداخلية التي تنوب عنها الوكالة القضائية للمملكة، حيث ارتفعت حصة القضايا التي تدخلت فيها الوكالة القضائية للمملكة لمؤازرة الجماعات الترابية بنسبة 5% و المؤسسات العمومية بنسبة 2% من إجمالي القضايا المتوصل بها خلال السنوات الأخيرة.

ويرجع هذا الإقبال المتزايد بالأساس إلى عوامل رصدها تقرير المجلس الأعلى للحسابات السابق الذكر الذي جاء فيه ما يلي: **«ونظرا لما وقف عليه المجلس من لجوء بعض المؤسسات العمومية والشركات الوطنية لخدمات الوكالة القضائية للمملكة، الامر الذي يدل على ثقة هذه المؤسسات والشركات بعمل الوكالة، فإن المجلس يوصي بدعم أكبر للوكالة في مجال التمثيل القانوني والدفاع القضائي عن هاته الهيئات".**

ورغم هذه المكتسبات ونقط القوة فقد أبانت خلاصات التقارير الرسمية ونتائج الاجتماعات مع مسؤولي الإدارات الشريكة وأطر ومسؤولي الوكالة القضائي للمملكة، أن هناك مجموعة من أوجه القصور التي نوجزها وفق ما يلي:

- تتوفر الوكالة القضائية على خبرة مهمة في مجال تدبير منازعات الدولة، لا من حيث التدبير القانوني والإجرائي ولا من حيث تدبير المخاطر وتوقع الآثار المحتملة لأعمال الإدارة، إلا أن هذه الخبرة لا تستثمر على الوجه الأمثل لمجموعة من الاعتبارات،

أهمها استنزاف جهد الوكالة القضائية في تقديم مذكرات الدفاع بشأن كم هائل من القضايا المرفوعة ضد الدولة، فضلا عن ضعف لجوء الإدارات العمومية لطلب رأي الوكالة القضائية للمملكة.

- رغم أن الوكالة القضائية للمملكة هي المخاطب الرئيسي فيما يتعلق بتمثيل الدولة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء، فإن تدبيرها لثلث منازعات الدولة فقط، يحول دون مركزة المعطيات المتعلقة بمنازعات الإدارات العمومية وتوحيد الرؤية بخصوص استراتيجية الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء وتقييم النتائج المحققة؛
- **يتم التركيز على مهمة الدفاع ويسجل غياب شبه تام لجهود الوقاية من المنازعات** ومواكبة الإدارات العمومية أثناء التعاقد واتخاذ القرار، حيث يلاحظ غياب قنوات وآليات مرنة تسمح بطلب الدعم والمشورة من قبل الإدارات العمومية، كما يلاحظ غياب منظومة لليقظة تساعد على الرفع من منسوب التوقع وحصر خارطة مخاطر المنازعات لتحديد التدابير الملائمة لتفاديها والتقليص من آثارها السلبية على ميزانية الدولة؛
- **لا تتوفر المعرفة الكافية للإدارات العمومية بشأن مهام الوكالة القضائية والخدمات التي تقدمها**، بحيث اتضح من خلال اللقاءات مع مسؤولي الإدارات العمومية أن البعض يجهل تماما طبيعة المؤسسة والبعض الآخر وإن كانت له معرفة بها فإنه غير ملم بكافة مهامها، وهو ما يحول دون استفادة الإدارات العمومية من خبرة وتجربة الوكالة القضائية؛
- **<u>إطار قانوني متجاوز</u>**: تخضع الوكالة القضائية للمملكة في أداء مهامها لمقتضيات ظهير 2 مارس 1953 والمرسوم رقم 2.07.995 الصادر بتاريخ 23 أكتوبر 2008 المتعلق بتنظيم اختصاصات وزارة الاقتصاد والمالية، إلى جانب مجموعة من المقتضيات القانونية المتفرقة من قبيل الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية والمادة 3 من قانون المسطرة الجنائية.

وبالنظر إلى الظرفية التي صيغ فيها ظهير 2 مارس 1953، والأدوار الجديدة التي أنيطت بالوكالة القضائية للمملكة، والمستجدات التشريعية والمؤسساتية التي عرفتها منظومة العدالة، فقد أصبح واضحا أن النص القانوني المنظم لمهام الوكيل القضائي للمملكة لم يعد يستجيب لمتطلبات المرحلة، ويطرح عدة إشكالات نذكر أهمها وفق ما يلي:

- ✓ عدم وجود السند القانوني الذي يعطي للوكالة القضائية إمكانية تقديم الرأي والمشورة للإدارات العمومية بخصوص الأعمال والقرارات التي يمكن أن تترتب عنها مسؤولية الدولة، وإذا كانت الوكالة تباشر هذه المهمة في الواقع رغم غياب السند القانوني، فإن رأيها يبقى مجرد رأي استشاري غير ملزم، وهو ما يضعف مهمة الوقاية التي يمكن أن تضطلع بها؛
- ✓ عدم وجود نص يلزم الإدارة العمومية بإشعار الوكيل القضائي بجميع القضايا التي تكون طرفا فيها، الأمر الذي يحول دون مركزة قضايا الدولة ومعرفة حجمها وكلفتها، كما يمنع من وضع تصور واستراتيجية موحدة لتدبير هذه القضايا؛
- ✓ عدم وجود إطار قانوني متكامل بشأن إجراء الصلح في القضايا، باستثناء المسطرة الخاصة باللجنة المنصوص عليها في ظهير 2 مارس 1953 والتي تتدخل في مجالات ضيقة دون أن يحدد القانون نطاق الصلح ومعايير تعويض المتضررين؛
- ✓ عدم وجود نص يسمح للوكالة بالتدخل في جميع الدعاوى الجنائية التي تكون فيها مصالح الدولة والجماعات المحلية قد تضررت، ولو بشكل غير مباشر، من أجل المطالبة باسترجاع المال العام أو جبر الضرر، خاصة في الحالات التي لا يسند فيها القانون إلى جهة إدارية مهمة تقديم المطالب المدنية. ذلك أن المادة 3 من قانون المسطرة الجنائية تهم فقط الحالات التي تكون فيها المتابعة قد سطرت في مواجهة قاض أو موظف عمومي، كما أن ما تضمنه القانون المحدث للهيئة الوطنية للنزاهة بشأن تقديم المطالب المدنية من طرف الوكالة القضائية للمملكة يهم فقط الجرائم المالية، في حين يعرف الواقع العملي مجموعة من الجرائم التي تتضرر منها

الدولة وإداراتها العمومية، دون أن تسند مهمة تقديم المطالب المدنية لإدارة بعينها ودون أن يسند اختصاص عام بهذا الخصوص للوكالة القضائية للمملكة؛

- ✓ عدم تنظيم وضعية أطر الوكالة في علاقتهم بالمحاكم وكتابة الضبط، على غرار المقتضيات المنصوص عليها في قانون المحاماة؛
- ✓ عدم استقلالية الوكالة القضائية في تدبير المنازعات، بحيث تبقى رهينة بقرار الإدارة المعنية بتكليفها أو عدم تكليفها بالقضية، وهو ما يجعل المحاكم في بعض الأحيان تصرح بعدم قبول الدعوى بعلة أن الوكالة لم تدل بسند التكليف من قبل الإدارة المعنية، وفي بعض الأحيان تتوصل الوكالة بمراسلة من الإدارة المعنية تدعوها إلى التنازل عن الدعوى أو الطعن، وهو ما يفتح النقاش حول مدى إمكانية رفض طلب التنازل أو تقدير جدوى مباشرة الطعن من عدمه.

- **تحتاج الوكالة القضائية للمملكة إلى عدد كاف من الموارد البشرية النوعية والمؤهلة** لتقديم الدعم والمشورة وإنجاح برامج الوقاية ومواكبة الإدارات العمومية، فضلا عن تعزيز مهمة الدفاع، ذلك أن المؤسسة تتوفر على 164موظفا منهم 103إطار مكلف بمهمة الدفاع، ورغم توفر الأطر على خبرة مميزة في تدبير المنازعات، فإن عددهم يبقى غير كاف إذا ما أخذنا بعين الاعتبار حجم القضايا والأدوار التي من المفروض أن تقوم بها الوكالة القضائية، بحيث يتطلب الأمر خلق نوع من التخصص إضافة إلى جلب كفاءات نوعية ذات خبرة وتجربة في بعض القضايا ذات الطبيعة التقنية من قبيل الصفقات العمومية ومنازعات الاستثمار و العقود الدولية والتحكيم و المحاسبة العمومية...، ذلك أن وجود فريق لتأمين الدفاع أمام المحاكم يجب أن يوازيه فريق متخصص في القضايا المعقدة تكون مهمته تقديم الرأي والمشورة، سواء لأطر الوكالة بمناسبة إعدادهم لمذكرات الدفاع في القضايا الشائكة، أو لفائدة الإدارات والمؤسسات العمومية بمناسبة التعاقد واتخاذ القرار الإداري لحماية مصالح الدولة و تفادي مخاطر المنازعات.

- **<u>نظام معلوماتي يحتاج إلى التطوير:</u>** يرجع غياب رؤية واضحة في تدبير منازعات الدولة في شق كبير منه إلى عدم وجود آليات معلوماتية لتتبع القضايا ومراقبة الآجال وتقييم الأداء، بحيث تتوفر الوكالة القضائية على النظام المعلوماتي "سجل" الذي يمثل قاعدة بيانات لتخزين المعطيات دون أن يتوفر على لوحة قيادة تسمح بتحليلها واستخلاص النتائج واتخاذ القرار على ضوئها، الأمر الذي يتطلب تطوير النظام المعلوماتي ليتلاءم مع أدوار الوكالة ومهامها المتعددة، وذلك عبر تزويده بأجندة الكترونية لتتبع الملفات، مدعومة بنظام للإشعار على الهاتف، فضلا عن الربط مع المحاكم والإدارات الشريكة لتبادل الوثائق و تقاسم الخبرة و التجربة.
- **<u>تنظيم هيكلي غير متوازن:</u>** يشتمل التنظيم الهيكلي للوكالة القضائية للمملكة على ستة أقسام (قسم القضاء الشامل، قسم الطعون بالإلغاء، قسم الدراسات والمساطر الحبية، قسم المنازعات القضائية، قسم القضايا الزجرية وقسم القضايا التجارية ومنازعات التحكيم)، إلى جانب مصلحة المعلوميات ومصلحة الشؤون العامة.

ويلاحظ على التنظيم الهيكلي للوكالة نوعا من انعدام التوازن الذي ترتب عنه عدم التناسب بين مهام المصالح وتوزيع الموارد البشرية، فمثلا يعالج قسم القضاء الشامل وحده حوالي 40% من مجموع القضايا التي تتوصل بها الوكالة، بينما توزع 60% الباقية على خمسة أقسام. ومن جهة أخرى يلاحظ أن منازعات الصفقات العمومية ورغم أهميتها إلا أنها أدمجت ضمن القضاء الشامل وتعالج بنفس الكيفية التي تعالج بها باقي القضايا البسيطة، مع أنه كان من الأفضل إحداث بنية إدارية خاصة بها لإيلائها العناية التي تتناسب مع أهميتها وكلفتها المالية، دون أن نغفل ما يتميز به التنظيم الهيكلي للوكالة من طغيان المصالح المختصة بالمنازعات مقابل غياب شبه تام لمصالح الوقاية من المنازعات.

- **مشاكل تنظيمية أخرى:** بالإضافة إلى المشاكل البنيوية السالفة الذكر، هناك مشاكل أخرى ذات طابع تنظيمي تحد من نجاعة وفعالية تدبير الوكالة القضائية للمملكة لمنازعات الدولة، والتي نوجزها فيما يلي:

✓ الحاجة إلى تنظيم ورقمنة أرشيف الوكالة القضائية للمملكة؛

✓ الحاجة إلى دلائل عملية حول مساطر تدبير منازعات الدولة، فرغم أن أطر الوكالة القضائية للمملكة يتوفرون على تجربة وخبرة مهمة في تدبير منازعات الدولة، فإن هذه الخبرة لا يتم تدوينها من أجل نقل الكفاءات إلى الموظفين الجدد. كما أن غياب دلائل عملية حول مساطر تدبير منازعات الدولة يحول دون توحيد استراتيجيات الدفاع في الملفات المتماثلة؛

✓ منتوج وثائقي يحتاج إلى التطوير، وذلك عبر تجويد المقالات والمذكرات وتحيين الدفوع والاجتهادات القضائية التي يتم الاستشهاد بها أمام المحاكم.

ثانيا: منطلقات التدبير الاستراتيجي لمنازعات الدولة.

وفق نفس النهج الذي تم اعتماده خلال المحور الأول من هذه المداخلة والذي خصص لتشخيص واقع تدبير منازعات الدولة، سنعمل من خلال هذا المحور الثاني على بسط بعض الاقتراحات والتوصيات التي تشكل مقدمات أساسية لوضع استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها(أ)، قبل أن نعرض الخطوط العريضة للمخطط الاستراتيجي للوكالة القضائية للمملكة، عن الفترة 2024 – 2028(ب).

أ- نحو استراتيجية وطنية لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

يتطلب التدبير الاستراتيجي للمنازعات الدولة استحضار مجموعة من المنطلقات المرتبطة بالثقافة السائدة، إضافة إلى بعض الجوانب التقنية وفق التفصيل التالي:

1- المنطلقات المرتبطة بالثقافة السائدة:

- ✓ إن التدبير الاستراتيجي لمنازعات الدولة يقتضي إعادة النظر في المنظومة القائمة، عبر تغيير الثقافة السائدة بهذا الخصوص، وذلك بالانتقال من وضع تتعامل فيه الإدارة مع المنازعة على أنها مجموعة من الإجراءات الإدارية والقضائية إلى وضع ينظر فيه إلى المنازعة على أنها مؤشر لوجود خلل ما في نشاط المرفق العمومي، ذلك أن آثار المنازعة لا تقف عند حدود المبالغ المالية المحكوم بها في مواجهة الإدارة أو وقف و إلغاء قراراتها، بل إن آثارها السلبية كثيرا ما تكون سببا في عرقلة تنفيذ مشاريع و برامج و سياسات عمومية على درجة كبيرة من الأهمية، فضلا عن هدر الزمن و إضعاف ثقة المواطن والمستثمر في الإدارة.
- ✓ تغيير الثقافة السائدة يتطلب من الإدارة التقيد بالمشروعية واعتماد آليات الإنصات والحوار وجعل المنازعة آخر الخيارات، إضافة إلى ضرورة القطع مع ثقافة دفع المسؤولية والتعامل مع الخلافات بمنطق قطاعي، بحيث يجب أن تسعى الإدارة للأنصاف وتحقيق الأهداف بدل البحث عن مخرج لدفع المسؤولية وإلقائها على جهات أو قطاعات أخرى؛
- ✓ إعادة النظر في موقع منظومة تدبير المنازعات ضمن أولويات السياسات العمومية، والانتقال من تدبير عمودي إلى تدبير أفقي للمنازعات عبر اعتماد برامج أفقية للوقاية؛
- ✓ تدبير المنازعة في الحاضر بدل تدبيرها في المستقبل، وبمعنى آخر يجب على الإدارة أن تستحضر المنازعة عند التعاقد أو اتخاذ القرار وذلك باعتماد التدابير اللازمة للوقاية من المنازعة والتدابير الكفيلة بحماية مصالح الدولة عند وقوعها، وهو ما يقتضي اتباع تدبير مبني على التخطيط والتوقع، ووضع تصور شامل لإدارة المخاطر ومواجهة حالات الاستعجال.

- ✓ الانتقال من تدبير الملف القضائي إلى تدبير منظومة المنازعات في شموليتها، عبر اعتماد منظومة وآليات لليقظة والتحليل وتقييم النتائج والكلفة، مع اعتماد برامج للوقاية وترشيد النفقات وحماية المال العام.

2- الجوانب التقنية:

- ✓ مراجعة بعض النصوص القانونية التي لم تعد ملائمة لنشاط الإدارة في الوقت الراهن؛
- ✓ إحداث منصة رقمية لمركزة وإدارة منازعات الدولة e-contentieux public، تديرها الوكالة القضائية للمملكة، حتى يتسنى تتبع هذه القضايا، وتقييم النتائج المحققة واعتماد استراتيجية وطنية للدفاع والوقاية من المنازعات؛
- ✓ خلق شبكة وطنية للإدارات المعنية بتدبير منازعات الدولة من أجل تنسيق الجهود وتبادل التجارب والخبرات وتنفيذ برامج للوقاية؛
- ✓ وضع آلية تنظيمية تلزم الإدارات بطلب الاستشارة قبل التعاقد أو اتخاذ القرار عندما يتعلق الأمر بتصرفات الإدارة ذات الأثر المالي المهم، وذلك باستغلال الإمكانيات التي تتيحها النصوص التنظيمية فيما يتعلق باستشارة الأمانة العامة للحكومة واللجنة الوطنية للطلبيات العمومية ووزارة الوظيفة العمومية، فضلا عن الإمكانيات التي تتيحها منصة مواكبة المحدثة على مستوى الوكالة القضائية للمملكة؛
- ✓ تشكيل لجنة لمراجعة العقود وإعداد عقود وقرارات نموذجية استرشادية توضع رهن إشارة الإدارات العمومية، لتسترشد بها أثناء التعاقد واتخاذ القرار، مع الحرص على تحصين هذه العقود والقرارات من الثغرات التي من شأنها أن تثير نزاعات مستقبلية تترتب عنها مسؤولية الدولة، وكذا مواكبة الإدارات العمومية أثناء التعاقد واتخاذ القرار؛

- ✓ إحداث مكاتب لليقظة القانونية بمختلف الإدارات العمومية تسمح بتتبع حركية التشريع والاجتهاد القضائي وسوابق التحكيم ورصد مستجداتهما، واعتماد خطط لدعم المشروعية وملاءمة نشاط الإدارة مع هذه المستجدات؛
- ✓ تشكيل لجنة تنسق أشغالها الوكالة القضائية للمملكة تتولى تحديد وتحديث خريطة مخاطر منازعات الدولة بناء على تقييم دوري لمنازعات الدولة، وتحديد أعمال الإدارة التي تترتب عنها تحملات مالية مهمة، ووضع خطة مبنية على الحكامة والتكوين واليقظة للحيلولة دون تكرارها في المستقبل للحد منها والتحكم في كلفتها المالية؛
- ✓ إعداد تقارير سنوية ترفع إلى السيد رئيس الحكومة بشأن تتبع أداء القطاعات في مجال الوقاية من المنازعات، وقياس مدى تقيدها بمخرجات التقييم الدوري لمخاطر المنازعات، وفق مؤشرات مبنية على الأثر المالي وعلى درجة تكرار الأخطاء والتصرفات التي تترتب عنها مسؤولية الدولة؛
- ✓ تنظيم اجتماعات سنوية وورشات عمل لفائدة المصالح المكلفة بإدارة الموارد البشرية وإبرام الصفقات العمومية وتدبير الوعاء العقاري، واطلاعها على نتائج التقييم الدوري لمخاطر منازعات الدولة للاسترشاد بها بمناسبة ما تتخذه من قرارات وما تبرمه من عقود؛
- ✓ تحسين مستوى التدبير الإداري بوضع برامج للرفع من قدرات الأطر الإدارية عن طريق التكوين والتكوين المستمر لتجنب الاختلالات التي تنجم عن سوء التدبير وما يترتب عنها من منازعات ذات آثار مالية مهمة؛
- ✓ دعم المصالح القانونية بمختلف القطاعات ومدها بالوسائل الكافية والموارد البشرية المتخصصة وطلب رأيها قبل اتخاذ القرارات ذات الأثر المالي.

ب- استراتيجية الوكالة القضائية للمملكة عن الفترة 2024-2028:

من خلال خلاصات التشخيص التي تم بسطها في المحور الأول من هذه المداخلة، يتضح أن هناك هامشا كبيرا لتطوير أداء الوكالة القضائية للمملكة، وإنزال كلفة منازعات

الدولة إلى حدودها الدنيا، وفق رؤية تقوم على جعل "المؤسسة ذات قدرة تنافسية تدعم ثقة الإدارة العمومية في أدائها وتحافظ على حقوق الدولة والمال العام في إطار تدبير استباقي ومعقلن للكلفة والزمن والموارد المتاحة".

وينطلق المخطط الاستراتيجي للوكالة القضائية للمملكة عن الفترة 2024-2028 من التوجيهات الملكية السامية لجلالة الملك محمد السادس حفظه الله، الرامية إلى تحديث الإدارة والرفع من أدائها لتكون في خدمة التنمية، وفق ما تضمنته الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا و التي جاء فيها: " **إن إشكالية التدبير الفعال للموارد ومستلزمات النهوض بالتنمية الشاملة، يطرح بحدة مسألة نجاعة الإدارة العمومية ومؤسسات الدولة، مع ما يقتضيه الأمر من مراجعة أساليب عملها، وطرق تدبير الموارد العمومية، في اتجاه التوظيف الأمثل للإمكانات المتاحة.**

ولا يخفى عليكم أن تحدي النجاعة مرتبط بشكل وثيق بتحدي التنافسية. فقيمة وفعالية الإدارات اليوم، تقاس بمدى إسهامها في تعزيز تنافسية بلدانها، لخوض المعركة الشرسة لاستقطاب الاستثمارات والكفاءات ورؤوس الأموال، وبما تفتحه من آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير فرص الشغل، وخاصة للشباب. إن الإصلاح الشامل والمندمج للإدارة العمومية يكتسي طابعا استعجاليا، بحكم الرهانات المطروحة عليه ضمانا للرعاية المستمرة للمرفق العام، وجودة الخدمات العمومية، مع ما يقتضيه ذلك من دعم للبعد الجهوي واعتماد اللاتمركز الاداري، واعتماد للكفاءة والفعالية في تدبير الموارد البشرية"

كما يستند المخطط الاستراتيجي للوكالة القضائية للمملكة إلى توجهات السياسات العمومية، وخاصة برنامج عمل وزارة الاقتصاد والمالية، ويستحضر أيضا توصيات التقارير الرسمية ولا سيما تقرير المجلس الأعلى للحسابات، إلى جانب نتائج التشخيص الداخلي واللقاءات مع مسؤولي الإدارات العمومية ومحاكم المملكة.

ويهدف المخطط الاستراتيجي إلى تنزيل مقاربة جديدة لتدبير منازعات الدولة، تقوم على إعطاء الأولوية للوقاية من المنازعات، عبر استهدافها في مهدها، من خلال مواكبة الإدارات والمؤسسات العمومية أثناء التعاقد واتخاذ القرار و بناء القدرات القانونية. فضلا عن إرساء منظومة لليقظة تسمح بتتبع حركة التشريع و الاجتهاد القضائي ورصد مستجداتهما، وتنفيذ خطط لملاءمة أعمال الإدارة مع هذه المستجدات وتقديم الدعم و المشورة لها قصد تفادي التصرفات التي تترتب عنها مسؤولية الدولة، إلى جانب التدخل المبكر لدعم استقرار الاستثمار من خلال التنسيق مع الإدارات الشريكة، و إيجاد حلول ودية للمشاكل القانونية المصاحبة لتنفيذ المشاريع الاستثمارية.

ولكي تضطلع الوكالة القضائية للمملكة بهذه الأدوار الجديدة، وتتحول إلى مركز للخبرة ومؤسسة قادرة على مصاحبة الإدارات العمومية وتقديم الدعم والنصح في الوقت المناسب، يتعين مراجعة أساليب ومناهج عمل الوكالة، فضلا عن تدبير مواردها البشرية التدبير الأمثل، وملاءمة إطارها القانوني ونظامها المعلوماتي وتنظيمها الهيكلي مع الرؤية الجديدة لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

استحضارا لكل ما سبق ومراعاة للدور الذي يمكن أن تلعبه الوكالة القضائية للمملكة في تكريس المشروعية وتحسين مناخ الاستثمار وترشيد النفقات وحماية المال العام، فإن تطوير أدائها، وإنزال كلفة منازعات الدولة إلى حدودها الدنيا، ينبني على رؤية جديدة لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها، سيتم تنزيلها من خلال 5 محاور استراتيجية و26 برنامجا و73 إجراء تنفيذيا، بعضها له طابع استعجالي تم الشروع في تنفيذه، وبعضها الآخر مبرمج على المدى المتوسط، في حين يبقى شق من هذه البرامج ممتد في الزمن.

المحاور الاستراتيجية:

- ✓ المقاربة الاستباقية والوقاية من المنازعات؛
- ✓ دعم ومواكبة الإدارات والمؤسسات العمومية؛
- ✓ إرساء منظومة لليقظة؛
- ✓ التنسيق والتواصل مع الشركاء؛
- ✓ دعم القدرات وتعزيز مهمة الدفاع.

أهم البرامج:

ومن أجل تنزيل المحاور الاستراتيجية على أرض الواقع، تم تسطير26 برنامجا و73 إجراء تنفيذيا، وفق ما يلي:

- ✓ إحداث منصة رقمية لمركزة المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة، لتقييم النتائج المحققة بشأنها واستثمار خلاصات التقييم في وضع خطط للرفع من النجاعة والوقاية من المنازعات؛
- ✓ تم إحداث منصة "مواكبة" ومركز النداء لتمكين الإدارات العمومية من قنوات للتنسيق مع الوكالة القضائية للمملكة وطلب المشورة منها سواء بمناسبة تدبير المنازعات أو خلال المراحل السابقة على النزاع بمناسبة التعاقد أو اتخاذ القرار؛
- ✓ تم انجاز دراسة حول خارطة مخاطر منازعات الدولة وكلفة كل نوع من المنازعات ومصادر هذه المخاطر والحلول والتدابير المناسبة لتجاوزها، ويتم حاليا تنظيم ورشات لتأطير المصالح التقنية بالإدارات العمومية، لتفادي تكرار بعض الممارسات التي تؤدي إلى نشوء المنازعات وصدور أحكام تحمل ميزانية الدولة مبالغ مالية مهمة؛
- ✓ تم وضع منظومة متكاملة لليقظة تجمع بين تتبع القضايا والتحكم في تواريخ الجلسات وآجال الطعون، وتأمين الحضور والدفاع في جميع القضايا، والرفع من

مستوى التوقع القانوني من أجل الاستعداد المسبق لمتغيرات التشريع والاجتهاد القضائي، حيث تم إحداث خلية اليقظة بالوكالة القضائية للمملكة وتضم أربع مكاتب لتتبع تواريخ الجلسات وآجال الطعون وتتبع حركة التشريع والاجتهاد القضائي فضلا عن دراسة وتحيين المخاطر المرتبطة بالمنازعات؛

- ✓ تنفيذ برنامج "دعم ومواكبة"، وهو برنامج يركز في مرحلة أولى على خمسة قطاعات تستأثر بأكثر من نصف منازعات الدولة، على أن يتم توسيع نطاقه من أجل تعميم التجربة والنجاحات المحققة، على باقي الإدارات والمؤسسات العمومية، حيث تمت برمجة توقيع ميثاق إحداث شبكة الإدارات المعنية بمنازعات الدولة خلال أشغال المناظرة، كأرضية للتنسيق والتعاون وتنفيذ برنامج دعم ومواكبة؛
- ✓ إحداث فرق متخصصة للدعم والمواكبة تضم متخصصين في تدبير المنازعات إلى جانب كفاءات نوعية في بعض المواضيع ذات الطابع التقني؛
- ✓ توفير رصيد وثائقي استرشادي في مجال التعاقد واتخاذ القرار؛
- ✓ إحداث المنصة الموحدة للتنسيق وتبادل الوثائق مع المحاكم والإدارات العمومية المعنية بتدبير منازعات الدولة، حيث عرفت سنة 2025 نسبة ربط مع المحاكم الإدارية الابتدائية والاستئنافية بلغت 90%؛
- ✓ تسطير برنامج للتواصل قصد التعريف بالوكالة القضائية وتقاسم تجربتها مع الإدارات والمؤسسات العمومية، حيث تم إحداث النشرة الفصلية التي تصدر عن الوكالة القضائية للمملكة كل ثلاثة أشهر لتكون بمثابة وثيقة لليقظة، إضافة إلى إعداد مطوية للتعريف بالوكالة القضائية للمملكة وخدماتها، وتم توزيعها على جميع المصالح المركزية والجهوية للإدارة العمومية؛

- ✓ تم جلب كفاءات متخصصة لدعم الموارد البشرية للوكالة القضائية للمملكة، وتسطير برامج للتكوين الداخلي والتكوين المستمر من أجل الرفع من قدرات أطر الوكالة القضائية للمملكة ونقل الكفاءات إلى الموظفين الجدد؛
- ✓ تم إطلاق مشروع لتطوير النظام المعلوماتي للوكالة، عبر تدعيمه بلوحة قيادة تسمح بالتتبع والتقييم واتخاذ القرار، إضافة إلى تعزيزه بنظام للإشعار على الهاتف وبرامج لليقظة والربط مع الإدارات والمحاكم؛
- ✓ تم إعداد مشروع ل مراجعة التنظيم الهيكلي للمؤسسة، ينبني على الأسس التالية:
- ✓ إحداث بنية إدارية لتقييم المخاطر والأثر المالي للمنازعات؛
- ✓ تكريس التخصص داخل الوكالة القضائية للمملكة، لتأمين تراكم الخبرة والتجربة، وتدبير منازعات الدولة، تدبيرا مبنيا على الأولويات، مع إحداث وحدات إدارية خاصة بالمنازعات ذات الأهمية الكبرى بالنظر لكلفتها المالية أو بالنظر لطبيعتها القانونية؛
- ✓ الانتقال من تنظيم هيكلي مبني على التقسيم الجغرافي إلى تنظيم هيكلي موضوعاتي؛
- ✓ تحقيق التوازن بين مصالح الوكالة القضائية للمملكة، وفق تنظيم يسمح بتوزيع متوازن للمهام والموارد البشرية، ويسمح بتتبع وتقييم الأداء بناء على معطيات واضحة؛
- ✓ اعتماد مقاربة استباقية عبر إحداث بنية إدارية للوقاية واليقظة تسمح بمواكبة الإدارات العمومية وتقديم المشورة لها سواء خلال المراحل السابقة على المنازعة أو أثناء تدبير الدعاوى أمام القضاء، أو بعد صدور المقررات القضائية واستخلاص الدروس واستثمارها في برامج التكوين والتأطير، لتفادي تكرار أعمال الإدارة التي تترتب عنها مسؤولية الدولة؛

- ✓ اعتماد نهج مبني على التحليل والتقييم وتطوير الأداء، من خلال إحداث بنية إدارية للحكامة تعنى بتدبير الموارد البشرية وتحديث مناهج العمل وحفظ وتنظيم الرصيد الوثائقي للوكالة؛
- ✓ تم تشكيل لجنة تضم ممثلين عن الإدارات العمومية المعنية للإشراف على عملية حصر لائحة المحامين الذين تتعاقد معهم الوكالة القضائية للمملكة، حيث تم وضع معايير موضوعية وإجراءات شفافة للتعاقد مع المحامين، من خلال التركيز على الكفاءة والمردودية والتواصل؛
- ✓ تم إعداد مسودة مشروع قانون لمراجعة الإطار القانوني المنظم للوكالة القضائية للمملكة؛
- ✓ تم تدعيم جهود ووسائل استرداد المال العام عبر تفعيل قنوات جديدة لتعقب الأموال وحجزها تمهيدا لتنفيذ المقررات القضائية الصادرة بإرجاع الأموال المختلسة والمبددة؛
- ✓ تم اعداد واعتماد مذكرات ومقالات نموذجية لتوحيد وتجويد المنتوج الوثائقي المعد للدفاع عن الدولة أمام القضاء؛
- ✓ تم تنظيم ورقمنة أرشيف الوكالة القضائية للمملكة بمجهودات خالصة لأطر وموظفي الوكالة القضائية للمملكة؛
- ✓ تم توقيع اتفاقيات شراكة وتعاون مع مجموعة من الإدارات الشريكة للرفع من جودة الدفاع وتبادل الرأي والخبرات، ويتم حاليا العمل على تنفيذ برامج للتوأمة مع مؤسسات نظرة بدول أخرى.

"التوجهات الحديثة في مجال تدبير منازعات أشخاص القانون العام"

السيدة زينة إدحلي
نائبة رئيس مجلس النواب

بسم الله الرحمان الرحيم

الحمد لله والصلاة والسلام على سيد المرسلين وعلى آله وصحبه؛

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم كل باسمه وصفته؛

يطيب لي في البداية أن أتناول الكلمة في أشغال هذه المناظرة الوطنية الأولى حول تدبير منازعات الدولة، وبهذه المناسبة أتقدم لكم بجزيل الشكر على حسن اختيار موضوع المناظرة، وعلى دعوة مجلس النواب للمشاركة في أشغالها.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

لا يخفى عليكم أن موضوع منازعات الدولة يعد من بين المواضيع ذات الأهمية البالغة والتي تحظى باهتمام كبير من قبل جميع الفاعلين بما فيهم العموميين والخواص وكافة المتدخلين في مجال العدالة، بالنظر لتزايد عدد المنازعات العمومية وما يترتب عنها من تكاليف مالية تسجل ارتفاعا ملحوظا خصوصا في ظل ما تشهده بلادنا من أوراش تنموية كبرى واستثمارات هامة سواء على المركزي أو على مستوى الجماعات الترابية، ومع ما يتطلبه ذلك من يقظة في تدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

اسمحوا لي أن أؤكد لكم بأن بلادنا تتوفر على منظومة تشريعية متقدمة تشكل دعامة رئيسية لتعزيز دولة الحق والقانون، وفي مقدمة هذه التشريعات نذكر دستور المملكة لسنة 2011 الذي يعد وثيقة حقوقية تتضمن المرتكزات الدستورية لتوطيد دولة القانون وحماية الحقوق والحريات وتحقيق الحكامة الجيدة.

فدستور 2011 نص في تصديره على سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية وذلك في نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، كما كرس مبدأُ عاماً بقابلية جميع القرارات التي تتخذها الإدارة للطعن بالإلغاء، وإرساء مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

ونص الفصل 133 من الدستور على اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية ما، وأحال على قانون تنظيمي لتحديد كيفيات تنزيل هذا المقتضى من حيث شروطه وإجراءاته.

إن هذه المقتضيات التي تشكل طفرة نوعية في مجال الحقوق والحريات وتعزيز دولة الحق والقانون، تتطلب امتلاك الآليات والأدوات لفهمها وتفسيرها، والتعامل معها بشكل إيجابي، درءاً للمنازعات وحماية لحقوق الإدارة والمتعاملين معها.

وتفعيلا للرؤية الملكية المتبصرة الرامية إلى تحديث هياكل ومؤسسات الدولة، فقد تضمن دستور المملكة لسنة 2011، النص على نظام الجهوية المتقدمة، كما كرس مفهوما جديدا للجماعات الترابية، ووسع من مجال اختصاصاتها ومسؤوليتها في تدبير الشأن العام، وأحال على القوانين التنظيمية لتحديد طرق تسييرها وتنظيمها وصلاحياتها، مما يستوجب منها تعزيز قدراتها في المجال القانوني وفي مجال تدبير المنازعات والوقاية منها، وتطوير الآليات القانونية التي تتعامل بها مع المرتفقين والمستثمرين الوطنيين والأجانب.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

على الرغم من أن التوجه العام السائد هو إثارة الانتباه إلى العدد المتزايد للقضايا المرفوعة ضد الدولة، إلا أنه يجب التعامل مع هذا التوجه بحذر كبير، وذلك اعتبارا لكون المشاريع الكبرى التي أطلقتها الدولة لا يمكن تحقيقها دون توفير الرصيد العقاري اللازم (مسطرة نزع الملكية)، ودون توفير الاعتمادات المالية اللازمة، والإعلان عن الصفقات العمومية في حدود الإمكانات التي تتوفر عليها الدولة، وحكامة تدبير الموارد المالية المرصودة لتحقيق هذه الغايات.

ونظرا لعدد ونوعية هذه المشاريع والاستثمارات، من الطبيعي أن تتفرع عنها بعض الإشكالات القانونية والنزاعات المالية التي تستدعي تدخل القضاء إما بقوة القانون أو باختيار أحد الأطراف من أجل الفصل فيها.

ولذلك فإن مساهمة المدبر العمومي في هذا الإطار تتطلب الإبداع في تبني الحلول البديلة لفصل النزاعات، والتعامل الإيجابي مع الأحكام والقرارات التي سيتم اتخاذها، وهذا ما أكدت عليه الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في المؤتمر الدولي الثاني للعدالة المنعقد بمراكش بتاريخ 21 أكتوبر 2019 والتي جاء فيها" ***وفي هذا الصدد، سبق أن أكدنا في خطابنا بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب لسنة 2009، على ضرورة تطوير الطرق القضائية البديلة، كالوساطة والتحكيم والصلح ؛ وهي التوجهات التي ضمناها في رسالتنا لمؤتمركم هذا في دورته الأولى، حيث دعونا فيها إلى مأسسة الوسائل البديلة لحلل المنازعات."*** انتهى النطق الملكي السامي.

كما أن المدبرين العموميين مطالبين بإيجاد حلول مبتكرة تمكن من حل معضلة تنفيذ الأحكام التي أصبحت تصنف من بين الإشكالات الكبرى التي تثقل كاهل القضاء، وتؤثر على مناخ الأعمال بالمملكة.

ومما لا شك فيه أن عدد قضايا منازعات أشخاص القانون العام في تطور مستمر من حيث عددها وكلفتها المالية، لذلك يجب البحث عن أنجع السبل لبلورة استراتيجية لتدبير هذه المنازعات، واعتماد دفاع موحد ورصين وفعال مؤسس على رصيد من التراكمات وعلى رسملة

الخبرات، وإنجاز إحصائيات مضبوطة لحجم تلك المنازعات وأصنافها والمجالات الأكثر إثارة للخصومات بما يمكن من وضع لوحة قيادة تساعد صناع القرار في اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للحد من المنازعات أو على الأقل الوقاية منها.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

إن انفتاح بلادنا على محيطها القاري والدولي، والمصادقة على مجموعة من الاتفاقيات الثنائية لحماية الاستثمار، يجعلها من بين الدول الإفريقية الأكثر عرضة لمنازعات الاستثمار أمام المراكز الدولية. ولا يخفى عليكم أن مثل هذه القضايا لها أثر كبير على مناخ الأعمال، وعلى ميزانية الدولة والمصالح الوطنية.

وهذا ما يستدعي منا التفكير في وضع آليات من أجل الوقاية من هذا الصنف من المنازعات بما يضمن التوازن بين المصالح العليا للبلاد ومصالح المستثمرين عملا بما جاء في الرسالة الملكية السامية الموجهة للمشاركين في الدورة الثانية للمؤتمر الدولي للعدالة المنعقد بمراكش بتاريخ 21 أكتوبر 2019 والتي جاء فيها:" ***إن توفير المناخ المناسب للاستثمار، لا يقتضي فقط تحديث التشريعات المحفزة، بل يقتضي أيضا توفير الضمانات القانونية والاقتصادية، الكفيلة بتحقيق الثقة في النظام القضائي وتوفير الأمن الكامل للمستثمرين. ومن هنا تبرز أهمية توحيد آليات ومساطر تسوية منازعات الاستثمار، على الصعيد الوطني والجهوي والدولي، وتجاوز إشكاليات الاختصاص القضائي الوطني في هذا المجال، عبر إقامة نظام قانوني ملائم، يتوخى تفادي المشاكل والحد من المنازعات، وكذلك إنشاء هيئات متخصصة في فض هذا النوع من النزاعات داخل الآجال المعقولة، وتراعي خصوصيات المنازعات المالية والتجارية وتتسم بالسرعة والفعالية والمرونة."*** ، انتهى النطق الملكي السامي.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

بمناسبة هذه المناظرة، اغتنم هذه الفرصة للتنويه بالنجاحات التي حققتها بلادنا في مجال جذب الاستثمارات الأجنبية خلال السنوات الأخيرة والتي جاءت بفضل جاذبية وإشعاع المملكة

التي تحققت بفعل الرؤية السديدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، ونتيجة للسياسات والتشريعات المتقدمة كالقانون الإطار الخاص بالاستثمار وإحداث قطاعات ومؤسسات تعنى بهذا المجال.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

إن الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف والغايات يتطلب تعزيز الشراكة بين مؤسسات الدولة المكلفة بالدفاع أمام القضاء الوطني والدولي ومكاتب المحاماة، مع الحرص على تحقيق التكامل بينهما والرفع من نجاعة أدائهما، ووضع مقتضيات قانونية واضحة تجعل اللجوء إلى الاستشارة القانونية القبلية والمصاحبة القانونية (خاصة كانت أو عامة من قبل المدبرين العموميين) ملزمة في بعض المشاريع ذات الطابع الخاص أو ذات التكلفة المرتفعة.

ولهذا من المهم العمل على تحديث مجموعة من النصوص القانونية التي رصدتها مجموعة من الدراسات واعتبرتها مصادر للمنازعات وكرس فيها القضاء توجهات واجتهادات قضائية قارة، ونذكر منها بالخصوص قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وقانون الوظيفة العمومية، والقانون المنظم لعمل الوكالة القضائية للمملكة، ومرسوم المحاسبة العمومية والقوانين المنظمة لاستغلال الملك العام، وقانون التعمير، وقانون الجمعيات، والقانون الخاص بمسؤولية المدبرين العموميين.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

اسمحوا لي في نهاية هذه الكلمة المقتضبة بتقديم بعض المقترحات الرامية للمساهمة في الوصول إلى تصور موحد لتدبير منازعات الدولة، وهي كالتالي:

- الحرص على حسن تدبير الزمن في التعاطي مع المنازعات، عملا بقرار المجلس الأعلى للسلطة القضائية عدد 1244/7 بتاريخ 21/12/2023 بتحديد الآجال الإسترشادية للبت في القضايا، والذي يتماشى مع مقتضيات الفصل 120 من الدستور الذي نص على إصدار الأحكام داخل أجل معقول؛

- تبني نهج استباقي للوقاية من المنازعات عن طريق السعي نحو معالجة مسبباتها، أو على الأقل الحد منها أو تقليصها؛
- اعتماد الأسلوب التصالحي لحل المنازعات سواء بين الخواص والدولة أو بين أشخاص القانون العام فيما بينها، للحفاظ على صورة الإدارة. فالتصالح والوقاية من المنازعات والمساهمة الإيجابية في تفعيل الحلول البديلة لفض المنازعات والتدبير الفعال للدعاوى، هي أدوات قانونية تخدم التنمية الاقتصادية؛
- اعتماد أسلوب التحكيم بشقيه الداخلي والخارجي الذي يعد أحد البدائل الهامة لفض المنازعات التي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام؛
- تمكين أشخاص القانون العام من الاستفادة مما راكمته الوكالة القضائية للمملكة من تجربة وخبرة، وما تتوصل به من اجتهادات قضائية وما تقوم به من دراسات قانونية ضمانا للأمن القانوني والقضائي وإرساءً لحكامةٍ إدارية وقانونية.

حضرات السيدات والسادة، الحضور الكريم؛

في ختام هذه الكلمة، نود التأكيد مجددا على أهمية هذه المناظرة الوطنية، ولما ستؤول إليه أشغالها من بناء تصور ناجع لتدبير منازعات الدولة، وهادفٍ للوقاية من مخاطرها، وضامنٍ لحسنِ تدبيرها، بما يدعم المشروعية ويعزز دولة الحق والقانون، ويحمي المصلحة العامة والمال العام، ويضمن حقوق المتعاملين مع الإدارات العمومية.

والسلام عليكم ورحمة الله

تدبير منازعات الدولة
من خلال الاجتهاد القضائي

السيد عز العرب الحمومي
الرئيس الأول لمحكمة
الاستئناف الإدارية بالرباط

مقدمة

نظرا لاتساع نشاط الإدارة والمرافق العمومية، ونظرا لفتح عدة أوراش كبرى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوسيع مناط مسؤولية الدولة كتقرير مسؤوليتها عن الخطأ القضائي، إلى جانب تنامي الوعي القانوني والتشبث بالحقوق المنصوص عليها في دستور 2011، وارتفاع منسوب ثقافة مقاضاة الإدارة والمرافق العمومية؛ نتج عن ذلك تكاثر النزاعات الموجهة ضد الإدارة وارتفاع كلفتها المالية، الأمر الذي يقتضي تعبئة مستمرة لوضع استراتيجيات دفاعية منهجية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة المنازعة وأهميتها.

كما أن الحكامة القانونية والإدارية الجيدة تقتضي استحضار المخاطر القانونية التي قد تنتج عن تصرف إداري معين، وأخذها بعين الاعتبار منذ البداية، وجعل ذلك التصرف الإداري منسجما مع الأدوار المنوطة بالإدارة ومع مبادئ المشروعية.

ويضاف إلى ذلك تعدد المنازعات وتنوعها بحسب طبيعة كل واحدة، وتعدد الجهات القضائية بين محاكم ابتدائية (عادية) ومحاكم متخصصة (إدارية وتجارية)، وتعقد المساطر وتنوعها وتشتت النصوص المنظمة لها، مما يفرض استحضار الإطار القانوني لموضوع كل منازعة، والقيام بعمليات التفسير وتحديد الأثر القانوني لكل مقتضى.

إن تقييم كيفية تدبير أشخاص القانون العام لمنازعاتها يكشف أن تحقيق أهداف الحكامة القانونية والإدارية يحتاج إلى وضع تصور شامل يعيد صياغة قنوات الدفاع عنها ومناهجه، ووظائف البنيات الإدارية المكلفة بالمنازعات، في اتجاه توسيع اختصاصاتها الاقتراحية وضبط آليات التنسيق مع باقي البنيات الإدارية داخل نفس الإدارة أو مع إدارات أخرى.

كما أن تشخيص واقع تدبير أشخاص القانون العام لنزاعاتها، انطلاقا من معاينة مواقفها أمام المحاكم، ثم استخلاص النتائج القضائية المترتبة عن تلك المواقف، يدفع حتما إلى البحث في الأسباب الكامنة وراء النهج المتبع في تدبير هذه المنازعات.

هذا، وتدافع أشخاص القانون العام عن مصالحها أمام القضاء إما بواسطة الوكيل القضائي للمملكة في حالة تكليفه من طرف الإدارة المعنية وليس بشكل تلقائي؛ أو بواسطة محام منتدب من طرف الإدارة؛ أو عن طريق أحد موظفي الإدارة المنتدبين لهذه الغاية لتمثيلها أمام القضاء.

ومن أجل الإحاطة بموضوع تدبير منازعات الدولة من خلال الاجتهاد القضائي، سنتطرق أولا للنظام القانوني للدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام ثم نتناول تدبير المنازعات في اختصاص الجهات القضائية وكذا تدبير مسطرة المنازعات وتدبير موضوع المنازعة لنختتم مداخلتنا بالتطرق لبعض المداخل لحسن تدبير منازعات أشخاص القانون العام.

أولا: النظام القانوني للدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام

يقتضي الدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام استحضار مقتضيات القوانين المؤطرة للمنازعات، وفي مقدمتها الدستور، الذي أكد على سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية، وعلى أن القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وأن جميع الأشخاص الذاتيين والاعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه وملزمون بالامتثال له.

كما أقر الدســتور مجموعة من الحقوق والحريات الأســاســية، واســتفادة المواطنات والمواطنين على قدم المســاواة من الخدمات الاجتماعية، وضـمان حق الملكية وتشـجيع المبادرة الخاصة، وحق كل شخص في محاكمة عادلة وفي حكم يصدر داخل أجل معقول، والتنصيص على التطبيق العادل للقانون من طرف قضاء الحكم، ودسترة دعوى الإلغاء، وإقرار المسؤولية عن الخطأ القضـائي، وإخضـاع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشـفافية، وربط المسـؤولية بالمحاسبة، مع اعتبار القضاء مؤتمنا على حماية الحقوق والحريات الفردية.

كما يشـكل قانون التنظيم القضـائي وقانون المسـطرة المدنية، وظهير الالتزامات والعقود، وقانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، ونظرية الاعتداء المادي، ومرسوم الصـفقات العمومية، ومدونة الضـرائب ومدونة التحصـيل، والاجتهاد القضـائي الإداري، وباقي القوانين ذات الصلة، الإطار المرجعي لتدبير منازعات أشخاص القانون العام.

وتنص المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة على أنه لا يســوغ أن يمثل الأشـخاص الذاتيون والمعنويون والمؤسـسـات العمومية وشـبه العمومية والشـركات أو يؤازروا أمام القضـاء إلا بواســطة محام، ما عدا الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة المحامي اختيارية. كما ينص الفصـل 354 من قانون المسـطرة المدنية على إلزامية رفع طلبات النقض بواسـطة محام مقبول للترافع أمام محكمة النقض، مع إعفاء الدولة من هذه المساعدة.

وقد دأبت محكمة النقض على تفسـير هذه المقتضيات على أسـاس أن إلزامية الاسـتعانة بمحام تشمل المؤسسات العمومية، في حين تعفى منها الدولة وإدارتها المباشرة، كما أكدته عدة قرارات قضـائية، حيث قضـت بذلك محكمة النقض من خلال مجموعة من القرارات منها على ســبيل المثال قرار عدد 154/1 بتاريخ 28/01/2016 في الملف عدد 2015/1/4/3924 "وحيث إن المحافظ على الأملاك العقارية وان كان ســلطة إدارية فانه تابع للوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية وهي مؤسـسة عمومية لها شخصية قانونية مستقلة ومن مهامها تحفيظ الأملاك العقارية حســب نص الفصــلين الأول والثاني من القانون رقم 58.00

القاضـي بإحداثها وهي بذلك غير معفاة من رفع مقال النقض بواسـطة محامي مقبول للترافع أمام محكمة النقض)؛

و كذا القرار عدد 901/1 بتاريخ 14/05/2015 في الملف عدد 2014/1/4/3481 "وحيث يستفاد من أوراق الملف أن الجماعة الحضرية للنواصر في شخص رئيسها تقدمت بتاريخ 17 أكتوبر 2014 بمقال ترمي بواسـطته نقض القرار عدد 3349 الصـادر عن محكمة الاسـتئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2014/07/14 في الملف رقم 5/13/659 ، دون الاسـتعانة بمحام، وحيادا على المقتضيات القانونية المذكورة أعلاه، مما يتعين معه التشطيب على القضية.

ثانيا: تدبير المنازعات في اختصاص الجهات القضائية

يقوم توزيع الاختصـاص بين مختلف المحاكم على أسـاس تشـريعي، حيث تملك المحاكم الابتدائية الولاية العامة للفصـل في جميع النزاعات إلا ما اسـتثني بنص خاص اسـتنادا لمقتضيات التنظيم القضائي للمملكة والفصل 18 من قانون المسطرة المدنية، بينما تختص المحاكم التجارية بالأعمال التجارية اسـتنادا لمقتضيات المادة 5 من القانون المحدث للمحاكم التجارية ومحاكم الاسـتئناف التجارية، والمحاكم الإدارية بالمنازعات الإدارية وذلك طبقا لمقتضيات المادة 8 من القانون 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية .

ويعد الاختصـاص النوعي من النظام العام، ويتم تنظيم طريقة إثارته والبت فيه والطعن في الأحكام الصـادرة بشـأنه، مع تعدد مسـارات الدفع بعدم الاختصـاص النوعي حسـب الجهة المثارة أمامها المنازعة.

حيث إنه على الإدارة اثارة هذا الدفع متى تبين لها ذلك قبل أي دفع أو دفاع و يحدد هذه المسـارات مقتضـيات الفصـل 16 من قانون المسـطرة المدنية والمواد 12 و 13 من القانون المحدث للمحاكم الاستئناف الإدارية وكذا المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم التجارية.

و يرتكز موضـوع الاختصـاص المثار إداريا سـواء كان سـلبيا أو إيجابي وأيا كانت المحكمة المثارة أمامها تطبيقا للمادة 13 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية التي جعلت محكمة

النقض جهة استئنافية بغية تقليص مدة تحديد الجهة المختصة وتوحيدها والوقاية من قيام التنازع.

و فيما يخص الدفع بعدم الاختصاص المثار أمام محكمة الابتدائية ولا يتعلق موضوعها بنزاع إداري فالمادة 24 من القانون المسطرة المدنية حددت جهة الاستئناف لمحكمة الاستئناف وكذلك الحال بالنسبة للمحاكم التجارية بموجب المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم التجارية التي حددت جهة الاستئناف في محكمة الاستئناف التجارية.

وقد أسهم اجتهاد محكمة النقض في بلورة معايير توزيع الاختصاص بين المحاكم، سواء من خلال تفسير النصوص غير الواضحة أو تكييف الوقائع واستخلاص طبيعة النزاع، أو تطبيق النصوص الواضحة المتعلقة بالمنازعات المسماة.

ويجب إثارة الدفع بعدم الاختصاص النوعي، متى تبين أن النزاع لا يندرج ضمن الاختصاص النوعي للمحكمة التي تنظر فيه وتتبع مال الدفع بعدم الاختصاص النوعي وممارسة الطعون المخولة قانونا ضد الأحكام الصادرة بشأنه، ومثال لحالات أثار فيها أشخاص القانون العام دفوعا بعدم الاختصاص النوعي القرار الصادر عن محكمة النقض رقم 797/1 المؤرخ في 2020/10/08 في الملف الإداري رقم 2230/4/1/2020، حيث عرض هذا النزاع على المحكمة الابتدائية العادية من أجل الحكم بإتمام إجراءات بيع فيلا مندرجة ضمن الأملاك الجماعية، دفعت الجماعة بعدم الاختصاص النوعي للمحكمة الابتدائية العادية استنادا إلى كون الدعوى تكتسي صبغة إدارية سواء بالنظر إلى جهة أطرافها أو على الأقل من أحدهم الذي هو شخص عام، ومن جهة موضوعها الذي يرمي إلى إتمام مسطرة بيع واقع على ملك عقاري جماعي تجري عليه أحكام المنظمة للأملاك الجماعية، فقضت المحكمة الابتدائية العادية بانعقاد اختصاصها النوعي للبت في الطب، استأنفته الجماعة أمام محكمة النقض التي أصدرت قرارها بإلغاء الحكم المذكور والتصريح باختصاص القضاء الإداري نوعيا للبت في الطلب، استنادا إلى العلل التالية: "حيث إن الطلب يهدف إلى الحكم على الجماعة بإتمام إجراءات بيع فيلا وفق المقرر الجماعي خلال دورته الاستثنائية بتاريخ 2006/12/26 بعد أن

اعترضت عن ذلك المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية وسجلت ملاحظة في تقريرها بتدقيق العمليات المالية والمحاسبية بالجماعة المذكورة برسم سنة 2017/2016 تتمثل في أن عقارات الملك الخاص الجماعي يجب أن تفوت بالمزايدة العمومية على أساس دفتر التحملات، وبالتالي فإن النزاع ينعقد تبعا لذلك نوعيا للمحاكم الإدارية، والمحكمة الابتدائية لما صرحت باختصاصها نوعيا للبت في الطلب يكون حكمها غير صائب وواجب الإلغاء."

ثالثا: تدبير مسطرة المنازعات الإدارية

في سياق الدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام، تلعب المساطر القضائية دورًا محوريًا في تنظيم فض النزاعات وضمان سير الدعوى بطريقة قانونية سليمة. ويمكن تصنيف هذه المساطر إلى نوعين رئيسيين:

- **دعوى الإلغاء** :وهي دعوى عينية تهدف إلى الطعن في قرار إداري معين، بغرض إلغائه. وتعتبر هذه الدعوى من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الأطراف للطعن في تصرفات الإدارة التي يرونها مخالفة للقانون أو تمس بحقوقهم. ويشترط في هذه الدعوى احترام الإجراءات الشكلية والموضوعية، بحيث تُثار ضمن الآجال القانونية المحددة وتُبنى على أسباب قانونية دقيقة.

- **دعوى القضاء الشامل** :وهي دعوى شخصية تهدف إلى مطالبة الإدارة بتعويض عن الضرر الناتج عن فعل إداري، أو تنفيذ التزامات معينة. وتتميز هذه الدعوى بشمولها لما يتجاوز مجرد إلغاء القرار، لتطال حقوقًا مالية أو تنفيذية.

ولضمان تدبير سليم لهذه المساطر، يتعين على دفاع أشخاص القانون العام التمسك بالدفوع الشكلية التي تكتسب أهمية بالغة، خصوصًا في المراحل الأولى من التقاضي. فالدفوع الشكلية، مثل إثارة عدم الاختصاص، انقضاء الآجال، أو نقص الأهلية، يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الدعوى أو تأجيل البت فيها، ما يحمي مصالح الإدارة ويعزز موقفها القانوني.

وفي هذا الإطار جاء في قرار لمحكمة النقض عدد 1/539 صـادر بتاريخ 16/07/2020 في الملف الإداري عـدد 3033/4/1/2019 مـا يلي: "لكن، حيـث إن مـا ينعـاه الطـالـب على القرار المطعون فيه بالنقض لم يسـبق إثارته على النحو الوارد بالوسـيلة، وأثير لأول مرة أمام محكمة النقض، فهو غير مقبول".

كما أنه من الضـروري مواصـلة التمسـك بالدفوع الشـكلية خلال جميع مراحل التقاضي كما هو مبين من خلال قرار محكمة النقض عدد 250/1 صـادر بتاريخ 11/03/2021 في الملف الإداري عدد2018/1/4/3342 الذي جاء في تعليله ما يلي: "حيث تعيب الطالبة القرار المطعون فيه بخرق مقتضيات الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية، ذلك أن المطلوبة في النقض لا صـفة لها لأن الاتفاقية موضـوع الدعوى مبرمة بين الطالبة جماعة الرباط وشـركة فيوليا نظافة، ولم تدل بالوثائق اللازمة التي تثبت حلولها محل شـركة فيوليا في الحقوق والواجبات، مما يناسب نقض القرار...".

هذا النهج الاسـتراتيجي في إدارة المسـاطر القضـائية يرفع من فعالية الدفاع القانوني لأشـخاص القانون العام، ويسـاهم في تحقيق التوازن بين حماية المصـلحة العامة وضـمان حقوق الأفراد، بما يتماشى مع مبادئ دولة القانون.

رابعا: تدبير المنازعات الإدارية من حيث موضوعها

يسـتوجب تدبير موضـوع المنازعة الإدارية جواب الإدارة على فصـول المقال، إذ يعتبر سـكوتها في دعوى الإلغاء إقرارا بصـحة الوقائع المضـمنة في المقال طبقا للقانون (الفصـل 366 من ق م م)، كما فسر القضاء سكوتها في دعوى القضاء الشامل على أنه إقرار قضائي ضمني.

كما يفرض التقاضي بحسن نية، والتمسك بأوجه الدفاع الموضوعية خلال جميع مراحل التقاضـي، وحضـور جلسـات البحث والخبرة ومناقشـتها، والتسـريع بالجواب داخل الآجال المحددة، مع احترام مقتضـيات الفصـل 120 من الدسـتور المتعلق بالأجل المعقول وضـمان حقوق الدفاع.

ذلك أن إيداع المذكرات بعد انصرام الآجال واختتام المناقشات له جزاء تطبيقا لمقتضيات الفصل 335 من ق م م الذي مفاده عدم الالتفات الى المذكرات والمستندات المدلى بها متأخرة.

هذا ولا يكفي فقط التمسك بنفي الادعاء، بل يتعين البرهنة على ذلك، وفي هذا جاء في قرار لمحكمة النقض عدد 225/1 صادر بتاريخ 2021/03/04 في الملف الإداري عدد 2019/1/4/1729 ما يلي:" ... وبعدما ثبت لها عدم إدلاء الطالبة بعقد الصفقة وبالأمر ببداية الخدمة وبمحاضر تسليم الأشغال، تكون قد أعملت سلطتها في تقدير الحجج بتعليل سائغ، سيما وأن الدعوى مقدمة في إطار العقود الإدارية بعدما أكدت الطالبة أنها اتفقت مع الجماعة على إنجاز الأشغال، دون أن تدلي أمام قضاة الموضوع بذلك الاتفاق أمام استمرار تمسك الجماعة خلال سائر مراحل الدعوى بنفي أي اتفاق ولا إنجاز للأشغال ...".

ومن الدفوع أيضا الممكن إثارتها من طرف أشخاص القانون العام، التمسك بضرورة سلوك إجراءات التحقيق وتتبعها، حيث إن المحكمة تكون في بعض الحالات ملزمة بإجراء تحقيق في الدعوى سيما في حالة تمسك أحد الأطراف بذلك، فقد جاء في قرار لمحكمة النقض عدد4/1 صادر بتاريخ 2020/01/02 في الملف الإداري عدد 5968/14/2019 ما يلي: " حيث إن محكمة الاستئناف استندت فيما انتهت إليه إلى أن وثائق الملف تتضمن نسختين مطابقتين لأصل سندي الطلب موقعتين من طرف ممثل الجماعة الحضرية وحاملين لتأشيرة قسم الميزانية والصفقات، وأن ملتمس الجماعة بإجراء خبرة حسابية للتحقق من أصل الدين هو إقرار من جانبها بوجوده، في حين تمسكت الطالبة بأن الفاتورتين المدلى بهما من طرف المستأنف عليها تفيدان فقط استلامهما لها ولا تفيدان بأي حال من الأحوال ثبوت الدين بتحقق إيواء ضيوف الجماعة بمقر الفندق التابع للمطلوبة في النقض، والمحكمة لما أيدت الحكم المستأنف القاضي بأداء الدين المذكور ودون أن تجري أي تحقيق بما فيها الخبرة للتأكد من مدى ثبوت ذلك تكون قد عللت قضاءها تعليلا ناقصا يوازي انعدامه، مما يعرضه للنقض".

كما جاء في قرار آخر صـادر عن محكمة النقض عدد 124/1 بتاريخ 2021/02/04في الملف الإداري عدد2020/1/4/320 ماي يل: "وأن القرار المطعون فيه تجاوز كل ذلك واعتمد فقط تقرير خبرة لم يعتمد على أي عنصر موضوعي ولم يوضح سبب استبعاد المحكمة لطلب إجراء بحث، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما أيدت الحكم المستأنف فيما انتهى إليه معتمدة على تقرير الخبرة بمعطياته المبينة أعلاه ودون مراعاة لما ذكر لم تجعل لما قضت به أي أساس من القانون، وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما عرضه للنقض".

أما بخصوص المستنتجات التي تقدم ضد الخبرة المنجزة، فقد استقر القضاء على ضرورة إثارة دفوع جدية حول نتيجة الخبرة القضائية تحت طائلة استبعادها، وهو ما نستدل له بقرار لمحكمة النقض عدد 65/4 صادر بتاريخ 18/02/2020، في الملف الإداري عدد 2018/2/4/2008 جاء فيه ما يلي: "حقا، حيث صح ما عابه الطاعن القرار الذي ارتكز على خبرة اتسمت بالغموض بعدم تطرقها للبحث عن الأشغال المنجزة وقيمتها وتلك التي لم تنجز، كما أنها لم تتناول كذلك العيوب التي شابت الأشغال المنجزة مع عدم تحديدها وقيمة إصلاحها، وهو ما لا يمكن من الحسم في النزاع وإنهاء الخصومة، وبالرغم من ذلك اعتمدت عليها المحكمة فيما انتهت إليه، فكان قضاؤها ناقص التعليل الموازي لانعدامه عرضة للنقض".

من ناحية أخرى، فإن التمسك بوجود خرق للقانون يقتضي بيان ذلك الخرق، وفق ما أكدته محكمة النقض في عدة قرارات صادرة عنها منها قرارها عدد 232/1 صادر بتاريخ 28/02/2019 في الملف الإداري عدد 2017/1/4/4323 جاء فيه ما يلي:

" في حين أثارت الطالبة أمامها بكون الصفقة غير قانونية ومخالفة لمقتضيات المرسوم المؤرخ في 1998/12/30 بتحديد شروط إبرام الصفقات العمومية وخاصة الفصل 72 من المطبق على النازلة باعتبار موضوع الدعوى ينحصر بين سنتي 2003 و 2009 والمبلغ المحدد للقيام بصفقة سندات الطلب هو 100.000,00 درهم والذي لم يتم رفعه إلى 200.000,00 درهم إلا بمقتضى المرسوم المؤرخ في 2013/03/20، وبالتالي فإن الصفقة لم تحترم في إنجازها الشروط المنصوص عليها قانونا، وأن الملف خال من هذه الشروط والمحكمة مصدرة القرار

المطعون فيه لما أيدت الحكم المستأنف فيما انتهى إليه، ودون مراعاة ما ذكر، لم تجعل لما قضت به أي أساس من القانون، وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما عرضته للنقض".

خامسا: مداخل تحسين تدبير منازعات أشخاص القانون العام

يقوم حسن تدبير المنازعات على التدبير الإيجابي للنزاع، والتمسك بالدفوع الضرورية المتعلقة بالاختصاص والشكل والموضوع مع الإدلاء بالحجج وبيان المصلحة العامة المتمسك بها، وتقديم الطلبات المضادة للتعبير عن حاجة الإدارة إلى الحماية القضائية، وضرورة تقديم طلبات نقل الملكية في دعاوى الاعتداء المادي، وتفادي بعض الإشكالات المثارة في هذا الإطار عبر التنسيق بين مديرية أملاك الدولة والإدارات المعنية بواقعة الاعتداء المادي، وتفادي ضعف التنسيق بين البنيات الإدارية المكلفة بالنزاع وباقي البنيات منشأ النزاع وبالتالي تفادي الآثار السلبية لغياب هذا التنسيق مثل عدم التوفر على وسائل الإثبات وعدم الإلمام بموضوع النزاع بالإضافة إلى عدم استثمار وسائل الإثبات المحتكرة لدى الإدارة وسوء استخدامها.

كما أن التكرار الكمي للنزاعات الإدارية يؤكد عدم إعمال آليات الحلول الإدارية للنزاع والوقاية منه وعدم التنسيق بين المصالح المكلفة بالنزاعات وباقي المصالح الأخرى لاستخلاص النتائج والوقاية من احتمالات تكرار نفس النزاعات.

فضلا عن ذلك فإن التكرار الكمي للنزاعات الإدارية يعكس غياب التخطيط الاستراتيجي للدفاع، وعدم تنظيم وسائل الدفاع، وعدم ممارسة الطعون داخل الآجال القانونية، وعدم التمييز بين النزاعات ذات الأهمية المالية وغيرها.

خلاصة:

تبرز دراسة واقع تدبير منازعات أشخاص القانون العام أن الإصلاح المطلوب لا يقتصر فقط على تطوير تقنيات وأساليب الدفاع القانوني، بل يمتد ليشمل البنيات التنظيمية والتنسيقية داخل الإدارة، وهو ما يشكل تحديًا أساسياً في مواجهة الكم المتزايد من المنازعات. إن التكرار الكمي لهذه النزاعات يكشف عن وجود قصور في الرؤية الاستباقية داخل هياكل الإدارة، مما يستوجب إعادة النظر في منهجيات العمل وتبني استراتيجيات أكثر فاعلية.

ولذلك، تبرز الحاجة إلى مجموعة من الإجراءات الإصلاحية الحيوية، من أبرزها:

1- ضرورة إيلاء الأهمية للمرحلة الإدارية في المنازعات بجعلها تقوم بدورها الوظيفي لحل الخلاف مع المرتفق أو المتعاقد والوقاية من النزاع القضائي؛
2- اعتماد على المساطر الحبية أو الوساطة في حل النزاع ؛
3- توفير العدد الكافي من الموارد البشرية وتكوينها وتأهيلها؛
4- إرساء آليات التنسيق بين مختلف المصالح؛
5- تكثيف التعاون والتنسيق بين المؤسسات العمومية والإدارات ومؤسسة الوكالة القضائية للمملكة لوضع آليات استثمار تجربة هذه الأخيرة في مجال تدبير المنازعات؛
6- تنمية السلوك الاستشاري لدى متخذي القرارات والتصرفات الإدارية مع الأجهزة المكلفة بتدبير المنازعات؛
7- ترسيخ مبدأ توقع النزاع لتفادي المخاطر القانونية والقضائية؛
8- ضرورة إدخال الوكيل القضائي للمملكة في جميع الدعاوى التي تستهدف المال العام ودعاوى الإلغاء تحت طائلة عدم القبول ونيابته بقوة القانون دون اشتراط التكليف واعتباره من مساعدي القضاء؛
9- منح استقلال الوكالة القضائية للمملكة في تدبير المنازعات والطعون مع تيسير مهمته من طرف الجميع؛

10- إحداث مصالح خارجية للوكالة القضائية للمملكة تماشيا مع توجهى مشروع الجهوية الموسعة ؛

11- تقليص المنازعات الى الحد المعقول بالتقيد بالقانون في جميع تصرفات الإدارة ؛

12- عدم تكرار نفس الأخطاء التي سبق ان رتبت المسؤولية الإدارية وضع حد نهائي لظاهرة الإعتداء المادي؛

13- التقيد بإجراءات فسخ الصفقات العمومية كما أكد عليها الإجتهاد القضائي ؛

14- توحيد هيئة الدفاع عن المرافق العمومية واسناد الاشراف التنسيق على ذلك للوكالة القضائية؛

15- تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة .

تدبير منازعات الدولة والوقاية منها: مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية

السيد الحسين الزياني
رئيس جمعية هيئات
المحامين بالمغرب

السيد الرئيس المحترم.

السيدات والسادة الوزراء.

السادة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية.

السيدات والسادة النقباء والقضاة.

الزميلات والزملاء المحامون.

السيدات والسادة الحضور.

يسعدني ويشرفني أن أتناول الكلمة باسم جمعية هيئات المحامين بالمغرب، في هذه المناظرة الوطنية التي تتناول موضوعاً بالغ الحساسية والدقة، يتعلق بتدبير منازعات الدولة والوقاية منها، وهو موضوع يرتبط ارتباطاً وثيقاً بجودة الأداء المؤسساتي، وبمدى التزام الإدارة بقيم ومبادئ دولة الحق والقانون، ويطرح في ذات الآن تساؤلات عميقة حول النجاعة القضائية، وفعالية السياسات العمومية، والتوازن الضروري بين السلطة والمسؤولية.

إن منازعات الدولة، في جوهرها، ليست مجرد خصومات قانونية تخضع لمنطق التقاضي، بل هي تجلٍّ مباشر لطبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن، بين المؤسسة والمنظومة القانونية، بين سلطة التقدير الإداري ومبدأ المشروعية. وكلما ازدادت هذه المنازعات عدداً وتعقيداً وتكراراً،

كلما كشف ذلك عن اختلالات هيكلية في تدبير الشأن العام، وعن ضعف في استيعاب البعد القانوني والمؤسساتي في اتخاذ القرار الإداري.

حضرات السيدات والسادة:

لقد أصبح من المتفق عليه اليوم، على المستوى المقارن كما الوطني، أن دولة الحق والقانون لا تُقاس فقط بجودة ترسانتها التشريعية، ولا حتى باستقلال قضائها، ولكن أيضاً بمدى التزام إدارتها بتنفيذ القانون، وباحترامها للأحكام القضائية، وبسلوكها المسؤول تجاه الحقوق والمراكز القانونية للأفراد.

وفي هذا السياق، فإننا، كمحامين، لا ننظر إلى منازعات الدولة من موقع الخصومة أو التنازع، وإنما من زاوية أعمق، باعتبارها مجالاً يتطلب معالجة وقائية، وتدبيراً احترافياً، وتنسيقاً مؤسساتياً، تشارك فيه كل القوى القانونية، وفي مقدمتها المحاماة.

المحاماة التي لم تعد مجرد مهنة حرة، بل تحولت، بموجب الدستور وبفعل التطور المؤسساتي والحقوقي، إلى شريك فعلي في العدالة، وضامن جوهري لممارسة الحقوق والحريات، ومؤسسة قادرة، بخبرتها وتراكماتها، على تقديم الإضافة النوعية المطلوبة في ورش إصلاح تدبير منازعات الدولة.

فالمحامي لا ينبغي أن يُستدعى فقط ساعة الخصومة، بل يجب أن يكون حاضراً في لحظة بناء القرار الإداري، وصياغة العقود، وتقدير المخاطر القانونية، وتدبير العلاقة التعاقدية والتأديبية داخل المؤسسة العمومية. وهنا يكمن جوهر المقاربة الوقائية التي ينبغي أن تشكل العمود الفقري لأي استراتيجية وطنية لتقليص المنازعات وتحسين علاقة الدولة بالقانون.

حضرات السيدات والسادة:

إن جمعية هيئات المحامين بالمغرب، وإذ تثمّن هذا الانفتاح المؤسساتي على موضوع تدبير منازعات الدولة، فإنها تعتبر أن أي سياسة إصلاحية في هذا المجال لا يمكن أن تنجح ما لم يتم إشراك المحاماة في كل مراحل بنائها وتفعيلها، وذلك من منطلقات متعددة:

أولاً: لأن المحامي هو الفاعل القانوني الأكثر احتكاكاً بالواقع القضائي، والأكثر دراية بتعقيداته، مما يمنحه القدرة على رصد مكامن الخلل، وتقديم مقترحات عملية وعلمية لتجاوزها.

ثانياً: لأن المحاماة لا تُدار بمنطق التوظيف الإداري، بل تحكمها قواعد المهنة، وأخلاقيات الاستقلالية، والمسؤولية المهنية، بما يجعل من مساهمتها ركيزة لضمان الشفافية والنزاهة في التعامل مع قضايا الدولة.

ثالثاً: لأن تكليف المحامي في منازعات الدولة ينبغي أن يستند على معيار الكفاءة والخبرة والاختصاص، دون محاباة أو اعتبارات شخصية، لأن الأمر يتعلق بحماية المال العام، وبالحفاظ على صدقية الدولة أمام مواطنيها، وليس بتوزيع مهام بشكل اعتباطي.

كما نؤكد على ضرورة إلزامية حضور المحامي في قضايا الدولة، ليس فقط لضمان الترافع المهني الرصين، ولكن أيضاً لإرساء ثقافة قانونية حديثة داخل الإدارة، وتعزيز وعيها بأهمية المواكبة القانونية السابقة للنزاع، وليس فقط أثناءه.

حضرات السيدات والسادة:

لا يمكن الحديث عن دولة المؤسسات ما لم يتم احترام الأحكام القضائية، خاصة حين تصدر ضد الدولة نفسها. فالدولة، وهي الخصم القوي، ملزمة أخلاقياً ودستورياً وقانونياً بأن تكون أول من ينصاع لحكم القضاء، لأن ذلك هو ما يعطي للمواطنة معناها، وللعدالة هيبتها، وللقانون سيادته.

إن تراكم الأحكام القضائية غير المنفذة، خاصة حين تصدر ضد إدارات أو مؤسسات عمومية، يفرغ العدالة من محتواها، ويخلق فجوة خطيرة بين المواطن ومؤسسات الدولة، ويعزز مشاعر التذمر واللاجدوى. وهو ما يستدعي إرادة سياسية حقيقية لوضع حد لهذا الوضع، من خلال آليات تنفيذ فعالة، ومسؤوليات واضحة، وتفعيل دور المحامي أيضاً في هذه المرحلة المفصلية.

حضرات السيدات والسادة:

إن منازعات الدولة، في نهاية المطاف، ليست شأناً إدارياً أو قضائياً فحسب، بل هي قضية تتقاطع فيها أبعاد متعددة:

- بعد حقوقي، يتصل بضمان الحقوق الأساسية وحماية الملكية وتعويض الضرر وضمان الحق في المحاكمة العادلة.
- بعد اقتصادي، يرتبط بترشيد النفقات العمومية، والتقليل من التكاليف الناتجة عن الأخطاء الإدارية.
- بعد مؤسساتي، يتعلق بإرساء حكامة قانونية حديثة، توازن بين الفعالية الإدارية واحترام المشروعية.
- وبعد دستوري، يتمثل في ضرورة خضوع الدولة، بكل أجهزتها، للقانون، وتنفيذ الأحكام الصادرة باسم جلالة الملك.

لهذا كله، فإن جمعية هيئات المحامين بالمغرب، إذ تعبّر عن استعدادها الكامل للانخراط المؤسساتي في هذا الورش، **فإنها تقترح:**

1. اعتماد إلزامية المحامي في كل مراحل تدبير منازعات الدولة.
2. اعتماد معايير الكفاءة والتخصص في اختيار المحامين المكلفين بهذه المهام.
3. إدماج المحاماة في صياغة الاستراتيجيات الوطنية ذات الصلة بالمجال.
4. إحداث وحدات للتكوين المستمر في مجال منازعات الدولة، بشراكة بين الهيآت والمؤسسات العمومية.
5. تفعيل آليات تنفيذ الأحكام القضائية، بمراقبة دورية وربط المسؤولية بالمحاسبة.
6. تطوير التشريع المتعلق بالمنازعات الإدارية والمدنية التي تكون الدولة طرفاً فيها، على ضوء اجتهادات القضاء وتجارب المقارنة.

وفي الختام، نؤكد أن الرهان على إصلاح تدبير منازعات الدولة، لا يمكن أن يتحقق إلا ضمن رؤية شمولية تشاركية، تجعل من المحامي جزءاً من الحل، لا مجرد فاعل خارجي. وإن المحاماة، بتاريخها، وخبرتها، والتزامها، مستعدة للانخراط في هذا الورش الحيوي، ليس فقط دفاعاً عن الدولة، بل دفاعاً عن دولة القانون.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

الجلسة العامة الثانية

تدبير منازعات الدولة

من خلال التجارب المقارنة

رئيس الجلسة	السيد نور الدين بن سودة، الخازن العام للمملكة.
مقررة الجلسة	السيدة هاجر غميجة، رئيسة قسم القضايا التجارية ومنازعات الاستثمار والوقاية ومنها بالوكالة القضائية للمملكة.

الكلمة الافتتاحية لرئيس الجلسة:

السيد نور الدين بن سودة الخازن العام للمملكة

السيدات والسادة،

كما تعلمون، فإن تدبير الشأن العام، كيفما كانت السياسات العمومية المتبعة، يقوم على ركيزتين أساسيتين :**احترام القانون** من جهة، و**حسن التسيير والتنفيذ والتتبع** من جهة أخرى. وفي السنوات الأخيرة، شهدت الساحة القضائية ارتفاعا ملحوظا في حجم المنازعات المرفوعة ضد أشخاص القانون العام، وهو أمر طبيعي بالنظر إلى الدينامية الاقتصادية والنمو المتسارع الذي تعرفه الدول، وما يصاحبه من تدخلات متزايدة للقطاعين العام والخاص في مختلف المجالات.

إن تطور مفهوم اللجوء إلى القضاء في المنظومات القانونية الحديثة أفرز تحولا جوهريا؛ فقد انتقل من كونه **امتيازا ممنوحا للأفراد في مواجهة الإدارة** إلى كونه **حقا أصيلا وضمانة أساسية في دولة الحق والقانون**.وقد كرست العديد من الدول هذا الحق باعتباره أحد الحقوق الأساسية للإنسان، بما يضمن التوازن بين تدخل الدولة ومصالح المواطنين. وفي هذا السياق، نص الدستور المغربي في فصله 118 على أن **حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه ومصالحه التي يحميها القانون**.

ومع تنامي الوعي القانوني لدى الأفراد وتزايد إيمانهم بحقهم في اللجوء إلى القضاء، أصبح تدبير المنازعات الإدارية يشكل **رهانا استراتيجيا**، ليس فقط كآلية لمواجهة النزاعات القائمة، بل كوسيلة لتعزيز الثقة في العمل الإداري وضمان استمرارية المرفق العمومي.

وفي هذا الإطار، نجد أن **كل دولة تعتمد استراتيجية خاصة بها** في تدبير منازعاتها، تراعي فيها تقاليدها القانونية، هياكلها القضائية، وخصوصياتها السياسية والإدارية، فضلًا عن موروثها التاريخي والثقافي ومستوى وعيها المؤسسي بأهمية احترام القانون.

وانطلاقا من هذه الاعتبارات، ستتناول جلستنا اليوم **عرض وتحليل تجارب عدد من الدول**، من بينها **فرنسا، مصر، السنغال، إسبانيا** إلى جانب **التجربة المغربية**[4]، وذلك للوقوف على كيفية تفاعلها مع النزاعات الناشئة بين الدولة وباقي الفاعلين، سواء من خلال القضاء الإداري، أو عبر **آليات التسوية البديلة** مثل الوساطة، التحكيم والصلح، إضافة إلى التدابير الاستباقية التي تتخذها الإدارات والمواطنون والشركات للحد من تفاقم النزاعات.

وسيعمل المتدخلون على **تحليل أوجه التشابه والاختلاف** بين النماذج المدروسة واستخلاص **الدروس والعبر** التي يمكن أن تعزز فعالية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

وفي الختام، يسرني أن أرحب **بمجموعة من الخبراء والممارسين** الذين راكموا خبرة مهنية وعلمية متميزة في مجال تدبير المنازعات، والذين سيغنون هذا النقاش بتجاربهم ورؤاهم. إن تبادل هذه الخبرات من شأنه أن يمكننا من صياغة **توصيات عملية وفعالة** لتطوير منهجية تدبير المنازعات وتعزيز مكانة دولة الحق والقانون.

شكرا لكم، وأتمنى لجلساتنا كامل النجاح والتوفيق.

---

[4]- أنظر المداخلات المقدمة في هذه الجلسة باللغة الفرنسية من الصفحة 2 إلى الصفحة 12 (المداخلات باللغة الفرنسية).

التجربة الإسبانية
في مجال تدبير منازعات الدولة[5]

السيد جيسوس مورينو فيفاس
المدير العام للمنازعات
مكتب المحامي العام للدولة باسبانيا

يتولى المحامي العام للدولة مهمة الدفاع عن مصالح الدولة وإدارتها أمام القضاء الإسباني وأمام هيئات التحكيم الوطنية والدولية، كما يقدم الاستشارات القانونية للإدارات العمومية. ويتولى إجراءات الصلح والتوفيق في أنواع مختلفة من القضايا.

ويتميز تدبير منازعات الدولة بإسبانيا بحجمها الكبير وارتفاع عددها سنة بعد أخرى، فضلا عن تنوع الأنظمة القانونية الوطنية والإقليمية والدولية التي تؤطر هذا النوع من المنازعات.

ومن أجل مواجهة الشتات الذي كان يطبع منازعات الدولة تبعا لتعدد المتدخلين وتعدد الأنظمة خاصة على مستوى الأقاليم، فقد تم اعتماد مقاربة قائمة على وحدة التنظيم، وتطوير آليات للتنسيق والإشراف، فضلا عن إيلاء العناية للوسائل البديلة لفض المنازعات.

✓ **التنظيم القانوني للمنازعات القضائية للدولة بإسبانيا**

يخضع تدبير منازعات الدولة للنصوص القانونية التالية:

1. القانون رقم 1997/52 المؤرخ 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1997 بشأن المساعدة القانونية للدولة والمؤسسات العامة.

---

[5] - قدمت هذه الورقة باللغة الإسبانية، وقد تمت ترجمتها إلى اللغة العربية ترجمة غير رسمية من قبل أطر الوكالة القضائية للمملكة.

2. المرســوم الملكي 2024/1057 الصــادر في 15 أكتوبر بالموافقة على لائحة مكتب النائب العام للدولة.

3. القانون الأساسي 2024/5 المؤرخ 11 تشرين الثاني/نوفمبر بشأن حق الدفاع.

4. القانون الأساسي رقم 2025/1 بشأن التدابير في مجال كفاءة مرفق القضاء.

✓ **مهام المحامي العام للدولة.**

تقدم مصــالح المحامي العام للدولة دعمها القانوني لمختلف الإدارات والهيئات العمومية في المجالات التالية:

- الدفاع عن مصــالح الإدارة العامة للدولة بالمعنى الدقيق للمصــطلح، أي هيئاتها المركزية (الوزارات) والهيئات الإقليمية (مندوبيات الحكومة الإســبانية في الأقاليم الســبعة عشــر المتمتعة بالحكم الذاتي)؛

- الدفاع عن مصـالح الهيئات والكيانات الخاضـعة للقانون العام والخاص، والتي تشـكل ما يعرف بالقطاع العام المؤســـي للدولة. مع ملاحظة أن الدفـاع عن الهيئات العمومية الخاضـعة للقانون الخاص (الشـركات التجارية العامة مثلا)، يتم بناء على اتفاق مع الهيئة المعنية؛

- تقديم المشورة، للإدارات والمؤسسات العمومية المركزية وتلك المتواجدة بالأقاليم؛

-_تمثيل الموظفين العموميين والدفاع عنهم أمام المحاكم في الحالات التي تُرفع فيها دعوى ضــدهم نتيجة أدائهم المشــروع لواجباتهم أو مناصــبهم أو عندما يمتثلون لأمر من ســلطة مختصة.

✓ **مميزات التجربة الإسبانية في مجال تدبير منازعات الدولة.**

-اعتماد التخصّص لتحقيق المزيد من الفعالية في تدبير القضايا والرفع من جودة إدارة المعرفة:

تعتمد مصالح المحامي العام للدولة توزيعا للمهام يراعي مختلف مجالات المعرفة ويراعي التخصص في كل نوع من منازعات القطاعات الحكومية، مما يسمح بتحقيق دفاع أفضل وتنسيق أكبر ووحدة المعايير ونتائج أفضل. واستثمار التراكمات في الدعاوى القضائية المماثلة وفي الاستشارات التي يقدمها مكتب المحامي العام للدولة.

-تواصل سلس وحوار أفضل مع الإدارات العمومية.

يتولى المحامي العام للدولة الإشراف المباشر على مختلف مديريات وأقسام الشؤون القانونية والمنازعات بالقطاعات الحكومية، وهو ما يسمح بتحقيق وحدة المعايير نتيجة وحدة السلطة الرئاسية. ما يؤدي في النهاية إلى تنسيق إداري أفضل والتقليل من المنازعات غير الضرورية نتيجة انضباط الإدارة إلى نفس المعايير المستمدة من القانون وتوجهات القضاء ولا سيما قضاء المحكمة العليا.

-اعتماد آليات وطنية وإقليمية للتنسيق وتوحيد مناهج العمل

يتم اعتماد المعايير والمبادئ التي تحكم المصالح القانونية من خلال التراكمات السابقة في مجال تدبير منازعات القضاء باعتماد الذكاء الإصطناعي وفي استحضار تام لتوجهات القضاء. كما يتم اعتماد تنظيم إداري يقوم على وحدات للتنسيق ممثلة في المكتب المركزي ورؤساء المناطق ورؤساء الأقسام.

- ✓ **التنظيم الهيكلي لمصالح مكتب المحامي العام للدولة:**

يشمل التنظيم الهيكلي ما يلي:

-<u>مكتب المدعي العام:</u>

ويشمل مستويين، المستوى المركزي والمستوى الإقليمي:

1- المستوى المركزي يضم المديريات التالية:

-المديرية العامة للشؤون الاستشارية؛

-المديرية العامة للتقاضي؛

-الإدارة العامة الفرعية للشؤون الدستورية وحقوق الإنسان؛

-الإدارة العامة الفرعية للاتحاد الأوروبي والشؤون الدولية.

2- **المستوى الإقليمي**: يتولى المهام محامي الدولة المعين في المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي.

وتبقى المديرية العامة للتقاضي العمود الفقري فيما يتعلق بتدبير قضايا الدولة وتضم هذه المديرية المصالح التالية:

-الإدارة الفرعية العامة للتنسيق ودعم خدمات التقاضي: وتختص بالإشراف على منسقي المناطق، إدارة قضايا قانون الإفلاس، كما تضم المكتب المركزي للتنظيم والإدارة والإجراءات الإجرائية والإدارية؛

- قسم الدفاع أمام ديوان المحاسبة؛
- القسم المدني والتجاري؛
- الإدارة الجزائية؛
- قسم قضايا وزارات الاقتصاد والطاقة والبيئة (Dema)؛
- إدارة الشؤون الإدارية العامة (DAG)؛
- قسم التوظيف وعلاقات العمل؛
- قسم الضرائب.

التجربة المصرية في تدبير قضايا الدولة

السيد عبد الرزاق محمود
عبد الرحيم شعيب
رئيس هيئة قضايا الدولة بمصر

السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته؛

لقد سعدت كثيرا بالدعوة التي تلقيتها للمشاركة في هذه المناظرة، للحديث عن التجربة المصرية في تدبير قضايا الدولة، ولا يفوتني في البداية أن أتقدم بخالص الشكر إلى معالي وزيرة الاقتصاد والمالية الموقرة بالمملكة المغربية وإلى السيد الوكيل القضائي للمملكة المغربية، وأجدد سعادتي بتلبية الدعوة لزيارة هذا البلد الجميل.

وفيما يتعلق بموضوع المناظرة، فإن هيئة قضايا الدولة في مصر تعتبر هي المدافع الأول عن الدولة المصرية أمام القضاء الوطني والأجنبي وهيئات التحكيم الدولي.

-نشأة هيئة قضايا الدولة :

أنشئت هيئة قضايا الدولة في مصر كهيئة سنة 1876، أي منذ مائة وخمسين عاما تحت إسم "لجنة قضايا الحكومة " تتولى الدفاع عن الحكومة المصرية أمام القضاء، واستمرت إدارة قضايا الحكومة وتطورت مع المستشار الخديوي والمستشار الملكي ثم المستشار الجمهوري، حتى جاءت سنة 1946 وأنشئ مجلس الدولة في مصر، وترأسه الفقيه عبد الرزاق السنهوري وبعدها نقل إلى مجلس الدولة بعض اختصاصات هيئة قضايا الدولة كالإفتاء وإبداء الرأي في التشريعات.

- طبيعة هيئة قضايا الدولة:

تعد هيئة قضايا الدولة جزءا من النظام القضائي المصري فهي هيئة قضائية مستقلة يتمتع أعضاؤها بكافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة للقضاة، ويتم تعيينهم وترقيتهم بموجب قرار جمهوري، شأنهم في ذلك شأن أقرانهم في الجهات والهيئات القضائية الأخرى، ويتساوون معهم في كافة مستحقاتهم المالية.

هذا، وتنص المادة 196 من الدستور على أن: " قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة تنوب عنها الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى وفي اقتراح تسويتها وديا في أي مرحلة من مراحل التقاضي والإشراف الفني على إدارات الشؤون القانونية بالجهاز الإداري للدولة بالنسبة للدعاوى التي تباشرها وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من الجهات الإدارية وتكون الدولة طرفا فيها وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى.

ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا ".

وتنص المادة الأولى من قانون هيئة قضايا الدولة الحالي رقم 75 لسنة 1963 معدلة بالقانون رقم 10 لسنة 1986 على أن هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل.

كما تنص المادة الرابعة من القانون ذاته على أنه: يشكل مجلس أعلى للهيئة برسائة رئيسها وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس.

ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء الهيئة وترقيتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم خارج الهيئة وكذلك سائر شؤونهم على الوجه المبين في هذا القانون.

ويكون نظر المسائل المتعلقة بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

ويجب أخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين المتصلة بالهيئة ".

وتنص المادة 5 مكررا من القانون ذاته – مضافة بالقانون رقم 186 لسنة 2008 – على أنه : " تكون لهيئة قضايا الدولة موازنة سنوية مستقلة تبدأ ببداية السنة المالية وتنتهي بنهايتها.

ويعد المجلس الأعلى لهيئة قضايا الدولة بالاتفاق مع وزير المالية مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بوقت كاف ويراعى في إعداد المشروع إدراج كل الإيرادات والمصروفات رقما واحدا ويقدم مشروع الموازنة إلى وزير المالية.

ويتولى المجلس الأعلى لهيئة قضايا الدولة فور اعتماد الموازنة العامة للدولة وبالتنسيق مع وزير المالية توزيع الاعتمادات الإجمالية لموازنة هيئة قضايا الدولة على أبواب ومجموعات وبنود طبق للقواعد التي تتبع في الموازنة العامة للدولة.

ويباشر المجلس الأعلى لهيئة قضايا الدلة السلطات المخولة لوزير الكمالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة هيئة قضايا الدولة في حدود الاعتمادات المدرجة لها كما يباشر رئيس الهيئة السلطات المخولة لوزير التنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ويعد المجلس الأعلى لهيئة قضايا الدولة الحساب الختامي لموازنة الهيئة في المواعيد المقررة ثم يحيله رئيس الهيئة إلى وزير المالية لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة.

وتسري على موازنة هيئة قضايا الدولة والحساب الختامي لها فيما لم يرد به نص في هذا القانون أحكام القوانين المنظمة للخطة العامة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة ."

أما المادة 16 من قانون الهيئة معدلة بالقانون رقم 77 لسنة 2019م فتنص على أنه :

" يكون شغل وظائف أعضاء الهيئة سواء بالتعيين أو بالترقية بقرار من رئيس الجمهورية.

ويعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية من بين أقدم سبعة من نواب رئيس الهيئة وذلك لمدة أربع سنوات أو للمدة الباقية حتى بلوغه سن التقاعد أيهما أقرب و لمرة واحدة طوال مدة عمله.

ويعين نواب الرئيس والوكلاء بموافقة المجلس الأعلى للهيئة وبناء على ترشيح جمعية عمومية خاصة تشكل من رئيس الهيئة ونوابه والوكلاء ولا يكون انعقادها صحيحا إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها.

ويعين باقي الأعضاء بموافقة المجلس الأعلى للهيئة.

ويعتبر تاريخ التعيين أو الترقية من وقت أخذ رأي أو موافقة المجلس الأعلى للهيئة بحسب الأحوال.

ويكون انتداب أعضاء الهيئة من فرع إلى آخر بقرار من رئيس الهيئة ".

دور واختصاصات هيئة قضايا الدولة:

تعد مقرات هيئة قضايا الدولة موطنا حقيقيا للدولة والجهات الإدارية العامة بالنسبة للدعاوى والمنازعات القضائية، إذ تسلم إليها صحف الدعاوى والطعون والأحكام الصادرة ضد الدولة.

حيث تنص المادة 13 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري على أنه: "فيما عدا ما نص عليه في قوانين خاصة تسلم صورة الإعلان على الوجه الآتي:

1- ما يتعلق بالدولة يسلم للوزراء ومديري المصالح المختصة والمحافظين أو لمن يقوم مقامهم فيما عدا صحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المحلي لكل منها.

2- ما يتعلق بالأشخاص العامة يسلم للنائب عنها قانونا أو لمن يقوم مقامه فيما عدا صحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المحلي لكل منها...."

كما تتولى هيئة قضايا الدولة النيابة القانونية عن جهات الدولة و تمثيلها و الدفاع عنها أمام المحاكم وهيئات التحكيم في الداخل والخارج، ويكون تمثيلها للدولة في الدعاوى المرفوعة ضدها أمام المحاكم الأجنبية من خلال المحامين الأجانب المقبولين للترافع أمام تلك

المحاكم، أما الدعاوى المقامة ضد الدولة أمام المحاكم المصرية فإن نيابة هيئة قضايا الدولة فيها حصرية مقصورة عليها دون سواها.

بمعنى أنه لا يجوز لجهات الدولة أن توكل فيها أحد المحامين، كما لا يحق لهيئة قضايا الدولة أن ترفض الدفاع فيها، ذلك أن اختصاص هيئة قضايا الدولة بالدفاع عن جهات الدولة هو اختصاص دستوري و قانوني يتصل بتنظيم سلطات الدولة، و من تم لا يجوز للهيئة أن تنزل عنه أو تنيب غيرها فيه كما لا يحق لجهات الدولة أن تتجاهله أو تغفل حكمه.

وفي هذا الشأن، تنص المادة 6 من قانون هيئة قضايا الدولة المشار إليه على أنه: " تنوب هذه الهيئة عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصا قضائيا. وتسلم إليها صور الإعلانات الخاصة بصحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام المتعلقة بتلك الجهات ما اتصل منها بجهة القضاء العادي أو جهة القضاء الإداري أو أية هيئة قضائية أخرى.

ولرئيس هيئة قضايا الدولة أو لمن يفوضه أن يتعاقد مع المحامين المقبولين للمرافعة أمام المحاكم في مباشرة دعوى خاصة بإحدى الشخصيات الاعتبارية العامة أمام المحاكم الأجنبية".

ولا يرد على ذلك إلا استثناء وحيد، أورده المشرع في القانون رقم 47 لسنة 1973 م بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، حيث نص على أن تتولى تلك الإدارات تمثيل المؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها أمام المحاكم و أمام الجهات ذات الاختصاص القضائي، مع جواز أن تنوب هيئة قضايا الدولة عن تلك المؤسسات و الهيئات العامة بموجب تفويض يصدر لها من مجلس إدارتها.

أما باقي الأشخاص الاعتبارية العامة فتنوب عنها هيئة قضايا الدولة نيابة دستورية وقانونية مقصورة عليها دون غيرها.

وفضلا عما تقدم ، فإن هيئة قضايا الدولة تنتدب بعض المستشارين بها إلى الوزارات و المحافظات والهيئات المختلفة، ليعملوا كمستشارين قانونيين للوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة، من خلال تقديم الرأي والمشورة القانونية في مختلف المسائل القانونية التي تثور بمناسبة أداء تلك الجهات لاختصاصاتها، كما أن هيئة قضايا الدولة تعير بعض المستشارين إلى الدول العربية المختلفة ليعملوا بإدارات قضايا الدولة بها أو الوزارات وهيئات الدولة، و كمثال على ذلك ، دولة قطر ومملكة البحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة ودولة الكويت والمملكة العربية السعودية .

وفي ذلك تنص المادة 21 من قانون هيئة قضايا الدولة على مايلي:

"يجوز إعارة أعضاء هيئة القضايا لأعمال قانونية أو فنية بوزارات الحكومة أو مصالحها أو الهيئات العامة أو إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية وذلك بقرار يصدر من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى.

كما يجوز ندب أعضاء هيئة القضايا مؤقتا لأعمال أخرى قانونية أو فنية غير عملهم أو بالإضافة إلى عملهم وذلك بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى ".

وعلاوة على قيام هيئة قضايا الدولة بإنشاء أقسام قضائية بالجهات الإدارية مشكلة من مستشاري الهيئة، تتولى الإشراف على الإدارات القانونية بتلك الجهات الإدارية، لتمدها بخبرتها القانونية وتوجهها في أداء مهامها في أقرب وقت وبأكمل وجه، وصولا لتحقيق العدالة الناجزة.

- الهيكل التنظيمي لهيئة قضايا الدولة :

يدير شؤون الهيئة **مجلس أعلى** يشكل من أقدم سبعة من نواب **رئيس الهيئة** يرأسه رئيس الهيئة ويعاونه في أداء عمله: **أمانة عامة** تختص بالشؤون الإدارية للهيئة ومقراتها، **ومكتب فني** يتولى ما يحيله إليه رئيس الهيئة من أمور فنية ويصدر التعليمات المنظمة للعمل الفني داخل الهيئة، علاوة على **إدارة التفتيش الفني** التي تضمن اضطلاع أعضاء الهيئة بمسؤولياتهم وأداءهم لها على الوجه الأكمل.

كما تتكون الهيئة من عدة قطاعات يرأس كلا منها أحد نواب رئيس الهيئة ويضم كل قطاع عددا من الأقسام أو الفروع المنتشرة في كافة ربوع البلاد.

كما ينقسم كل فرع أو قسم إلى عدد من الشعب وفقا لما تقتضيه حاجة العمل الذي يختص به.

-مبدأ الخصومة الشريفة:

إن هيئة قضايا الدولة في دفاعها عن أشخاص القانون العام وسائر مؤسسات وهيئات الدولة المختلفة لا تلتزم بوجه نظر جهة الإدارة في النزاع، إلا إذا كانت صحيحة من حيث الواقع والقانون، أو كانت على الأقل لها وجاهتها وتحتمل الصواب، فهيئة قضايا الدولة قد تدافع عن الرأي الذي قد يحتمل الخطأ ولكنها لا تدافع - أبدا- عن الخطأ الذي لا يحتمل الصواب.

فقد تنتهي هيئة قضايا الدولة إلى عدم إبداء دفاع عن الدولة في بعض المنازعات التي يكون خصم الدولة فيها صاحب حق من الناحية الواقعية والقانونية، كما قد تقترح الصلح على الجهات الإدارية في بعض المنازعات التي ترى الهيئة فيها أن وجه الحق مع خصم الدولة.

وعلى وجه مقابل، ورغبة من المشرع في بسط رقابة الهيئة على الجهات الإدارية في خصوص ما تباشره من منازعات قضائية، نص في **المادة 8 من قانون الهيئة** على أنه لا يجوز للجهات الإدارية التصالح على الحقوق محل الدعاوى التي تباشرها هيئة قضايا الدولة إلا بعد الرجوع للهيئة لأخذ رأيها في الصلح.

كما أنه إذا صدر حكم ضد إحدى الجهات التي تمثلها هيئة قضايا الدولة ورأت الهيئة أنه حكم صحيح قانونا، فإنها تنتهي إلى عدم الطعن عليه وتخطر الجهة الإدارية بوجوب تنفيذه، و من جهة أخرى فإن هيئة قضايا الدولة لا تدافع عن الباطل، ولا تتبع في أداء وظيفتها القضائية السلطة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى، فإن جهات الدولة المختلفة لا تملك أن تنفذ حكما قضائيا صادرا ضدها قبل الرجوع لهيئة قضايا الدولة، فطبقا للوائح والتعليمات الإدارية، فإنه لا يجوز لأية

جهة إدارية أن تنفذ حكما قضائيا قبل إخطارها من قبل هيئة قضايا الدولة بعدم الممانعة من تنفيذه، وتبادر الهيئة إلى ذلك فور استيفاء الحكم شروطه القانونية اللازمة لصيرورته سندا تنفيذيا.

وهناك مسألة أخرى، إذا طلبت الجهة الإدارية رفع دعوى قضائية، فإن هيئة قضايا الدولة لا ترفعها إلا إذا كانت مستندة إلى وقائع صحيحة ولها ما يدعمها من أحكام القانون، ولا تملك تلك الجهة مخالفة رأي هيئة قضايا الدولة إذا انتهت إلى عدم رفع الدعوى، إلا بقرار مسبب من الوزير المختص.

كما أن هيئة قضايا الدولة عملا بمبدأ الخصومة الشريفة، لا تحجب عن المحكمة أي مستند من المستندات التي تكون تحت يدي جهة الإدارة وتحقق مصلحة خصوم الدولة، فهيئة قضايا الدولة تعرض وقائع الدعوى كما هي بأمانة تامة دون زيادة أو نقصان، كما أنها لا تخرج في تفسيرها للقانون عن أصول و قواعد التفسير، و إنما تفسر النصوص بما تحتمله دون غلو أو شطط ، فالتفسير الذي يستند إلى حرفية أو صراحة النص القانوني، أو بالمقابل يستلهم روحه ومقاصده وأغراضه أو تمليه قواعد العدالة و الإنصاف، يمكن للهيئة أن تعتمده في دفاعها، أما التفسير الذي لا يستهدف إلا كسب الدعوى، فإنها تنكره و تؤاخذ عضو الهيئة إذا تبناه من أجل تبرير موقف جهة الإدارة.

-قسم المنازعات الخارجية و التحكيم الدولي:

تعد من الأقسام الهامة التي أولت هيئة قضايا الدولة اهتماما كبيرا بقضايا التحكيم المحلي و الدولي التي يقيمها المستثمرون الأجانب ضد الدولة المصرية، استنادا إلى اتفاقيات الاستثمار الثنائية و الجماعية التي انضمت إليها مصر، و كذلك القضايا التي تقام ضدها أمام المحاكم الأجنبية ، فقامت الهيئة بإنشاء قسم للمنازعات الخارجية و التحكيم الدولي للدفاع عن الدولة في تلك المنازعات وعهدت برئاسته إلى رئيس هيئة قضايا الدولة بنفسه، و ضمت إليه أكفأ أعضاء هيئة قضايا الدولة الحاصل كثير منهم على أعلى الدرجات العلمية من جامعات أوروبا وأمريكا في مجالات القانون الدولي والتحكيم الدولي بنوعيه التجاري والاستثماري .

وتقوم استراتيجية العمل بالقسم بالنسبة لقضايا التحكيم الدولي، على المشاركة في الدفاع مع كبرى مكاتب المحاماة الدولية أو مباشرة القسم للقضايا بمفرده بحسب أهمية القضية وقيمتها المالية، أما القضايا المقامة أمام المحاكم الأجنبية فتكون عادة قليلة القيمة مقارنة بقضايا التحكيم الدولي، ويلزم الاستعانة فيها - **بخلاف قضايا التحكيم الدولي -** بمحام مقبول للمرافعة أمام المحكمة الأجنبية في البلد المقام فيها الدعوى كما سلف ذكره.

هذا، وبفضل هذا القسم ، تصدت هيئة قضايا الدولة للهجمة الشرسة التي تعرضت لها مصر عقب ثورة 25 يناير 2011، حين رفع المستثمرون الأجانب ضدها العديد من قضايا تحكيم الاستثمار الدولي لدى المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بواشنطن « الأكسيد » ومحكمة التحكيم الدائمة بلاهاي، للمطالبة بتعويضات تقدر بمليارات الدولارات ونجحت الهيئة - بتوفيق من الله عزوجل - في صد تلك الهجمة و كسب أغلب تلك المنازعات، كما أوصت بالتسوية الودية للحالات التي وجدت موقف الدولة فيها ضعيفا و تم تسويتها بالفعل بناء على توصية الهيئة .

و في الختام:

أود الإشارة إلى أن تجربة مصر في الدفاع عن هيئات ومؤسسات الدولة من خلال هيئة قضايا الدولة هي تجربة رائدة في الدول العربية، وتمتد جذورها في التاريخ إلى ما يقارب قرنا ونصفا من الزمان، وقد أتثبت هذه التجربة نجاحها في حماية حقوق الدولة ومصالحها وأموالها في الداخل والخارج، كما نجحت هيئة قضايا الدولة في معاونة بعض الدول العربية على إنشاء إدارات متخصصة للدفاع عن الدولة بحسب ما تسمح به القوانين والنظم في الدولة الشقيقة.

منظومة تسوية منازعات الاستثمار في مصر

السيدة إيمان منصور
مديرة مركز تسوية
منازعات الاستثمار بمصر

تحية طيبة وبعد،

يسعدني أن أتقدم إليكم بخالص الشكر والتقدير على دعوتكم الكريمة للمشاركة في المناظرة الوطنية الأولى حول تدبير منازعات الدولة المغربية، وتعكس هذه المبادرة اهتمام وزارتكم بتعزيز آليات الحوكمة القانونية والمالية، وتوفير منبر مثالي لتبادل الخبرات والتجارب في هذا المجال الحيوي.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى وزارة الاقتصاد والمالية والقضاء في المملكة المغربية، وإلى معالي الوكيل القضائي للمملكة ونائبه السيد الحسين الناصري على دورهم القيم كنقطة تواصل ومساهمتهم في تسهيل هذه الدعوة الكريمة، مما يعكس حرصهم على دعم وتعزيز سبل التعاون وتبادل الخبرات بين المؤسسات.

وإنه لشرف لي أن أكون جزءا من هذا الحدث الهام وأتطلع إلى المشاركة في النقاشات المثمرة التي ستثري رؤيتنا المشتركة حول تطوير استراتيجيات فعالة لإدارة المنازعات بما يخدم المصالح العامة ويعزز مناخ الاستثمار.

بمعنى أنه لابد أن نطرح مجموعة من الآليات التي تساعد المستثمر على الاختيار عندما يطرح لنا مشكل مع الدولة قصد الوصول إلى آليات استراتيجيات فعالة لإدارة المنازعات بما يخدم المصالح العامة ويعزز مناخ الاستثمار.

لذلك لابد من وجود منظومة تساعد على منح المستثمر الثقة وتحسين البيئة الاستثمارية وتقليل المخاطر القانونية والسياسية وتحفيف العبء على المحاكم بالنظر إلى حجم القضايا الملقاة على عاتق القضاة.

يعتبر جذب الاستثمارات أحد أهم المحركات الأساسية للتنمية الاقتصادية في أي دولة حيث تساهم في تعزيز النمو خلق فرص العمل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ومع ذلك فإن أي بيئة استثمارية لا تخلو من النزاعات التي قد تنشأ بين المستثمرين والدولة أو بين المستثمرين أنفسهم مما ستوجب وجود منظومة فعالة لتسوية هذه المنازعات، ذلك أن غياب آلية واضحة وعادلة لحل النزاعات يمكن أن يؤدي إلى عزوف المستثمرين عن ضخ رؤوس أموالهم وارتفاع مخاطر الاستثمار وهو ما قد يؤثر سلبا على القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني.

فوجود منظومة فعالة لتسوية منازعات الاستثمار أمر بالغ الأهمية خاصة في الدول التي تسعى إلى جذب الاستثمارات الأجنبية وتحفيز التنمية الاقتصادية وذلك لعدة أسباب منها:

- تعزيز ثقة المستثمرين

إن وجود آلية واضحة وشفافة لتسوية المنازعات يطمئن المستثمرين بأن حقوقهم القانونية محمية مما يزيد من جاذبية الدولة للاستثمارات الأجنبية والمحلية.

- تحسين بيئة الاستثمار

تجذب بيئة الأعمال المستقرة والقائمة على سيادة القانون المستثمرين وتساعد في نمو الاستثمارات مما يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

- تقليل المخاطر القانونية والسياسية

تساعد هذه المنظومة في تقليل المخاطر المرتبطة بالخلافات بين المستثمرين والدولة أو بين المستثمرين أنفسهم مما يشجع على اتخاذ قرارات استثمارية طويلة الأجل.

- تحقيق العدالة والإنصاف

تضمن آلية تسوية المنازعات معالجة القضايا بعدالة ووفقا لمبادئ القانون مما يحفظ حقوق جميع الأطراف ويمنع التعسف أو استغلال النفوذ.

- تقليل اللجوء إلى المحاكم

إن وجود نظام فعال للتحكيم أو التسوية البديلة يسهم في تقليل الضغط على المحاكم الوطنية مما يسهم في تسريع البث في المنازعات وخفض التكاليف القانونية.

- دعم الاستدامة والاستقرار الاقتصادي

وجود نظام فعال لتسوية المنازعات يمنع النزاعات من التفاقم إلى أزمات اقتصادية أو سياسية مما يساهم في تحقيق الاستقرار العام وتعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة.

لذلك عملت مصر على تطوير منظومة متكاملة لتسوية منازعات الاستثمار لتتضمن عدة آليات من بينها التحكيم الوساطة ولجان فض المنازعات بالإضافة إلى دور المحاكم الاقتصادية وتأتي هذه الجهود في إطار سعي الدولة إلى تحسين مناخ الاستثمار وتعزيز ثقة المستثمرين وضمان تحقيق توازن بين حماية حقوق المستثمرين والحفاظ على سيادة الدولة وحقها في تنظيم الاقتصاد.

- آليات تسوية المنازعات بموجب قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017

تنقسم منازعات الاستثمار إلى نوعين :

1- المنازعات التي تنشأ بين المستثمر و الجهات الإدارية في الدولة و هذه المنازعات تنظر فيها كل من اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار واللجنة الوزارية لفض منازعات عقود الاستثمار.

2- المنازعات التي تنشأ بين المستثمرين وهنا يأتي دور الوساطة ومركز تسوية منازعات المستثمرين في الهيئة العامة للاستثمار و المناطق الحرة.

أولا : اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار

تحدث قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017 وتعديلاته في المواد رقم (85.86.87) عن اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار ذاكرا اختصاصاتها وشروط صحة انعقادها و قراراتها وما يترتب على تقديم التظلم فيها وجاء ذلك كالتالي :

- تأسست اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار في مصر بموجب **المادة 85 من قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017** ، وتختص هذه اللجنة بالنظر في الطلبات أو الشكاوى أو المنازعات التي قد تنشأ بين المستثمرين والدولة أو الجهات والهيئات و الشركات التابعة لها ، وهذا ما نصت عليه المادة 85 من قانون الاستثمار :

« تنشأ لجنة وزارية تسمى اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار تختص بالنظر فيما يقدم أو يحال إليها من طلبات أو شكاوى أو منازعات قد تنشأ بين المستثمرين و الدولة أو تكون إحدى الجهات أو الهيئات أو الشركات التابعة لها طرفا فيها » .

- بالإضافة إلى ذلك، حددت المادة 86 من نفس القانون شروط انعقاد اللجنة حيث يشترط لصحة انعقادها حضور رئيسها ونصف أعضائها الأصليين على الأقل وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وتلتزم الجهة الإدارية المختصة بتقديم المذكرات الشارحة والمستندات اللازمة بمجرد طلبها وإذا كانت هذه الجهات من الجهات المشتركة في عضوية اللجنة فلا يكون لها صوت معدود في المداولات بالنسبة للموضوع المتعلق بها وتفصل اللجنة فيما يعرض عليها بقرار مسبب خلال الثلاثين يوما من تاريخ انتهاء سماع الأطراف وتقديم وجهات نظرهم.

كما نصت المادة 87 من نفس القانون على أن تكون قرارات اللجنة بعد اعتمادها من مجلس الوزراء واجبة النفاذ و ملزمة للجهات الإدارية المختصة ، ولها قوة السند التنفيذي، ويترتب على الامتناع عن تنفيذ قراراتها تطبيق أحكام المادة 123 من قانون العقوبات و توقيع العقوبة بها، و لا يترتب على تقديم التظلم في قرارات اللجنة وقف تنفيذها، و لكن

يجوز الطعن عليها من قبل المستثمرين، بما يساهم في تحقيق هدف الدولة في توطين الاستثمار داخل مصر واحتواء الآثار السلبية لعدم الفصل في منازعات المستثمرين ،كما أنها تحد من المخاطر التي تنجم من لجوء المستثمرين إلى التحكيم الدولي مستقبلا.

أما عن **تشكيل اللجنة** فيصدر بها قرار من رئيس الوزراء، و في 9 شتنبر 2024صدر قرار عن رئيس مجلس الوزراء رقم 2877 لسنة 2024، بشأن تشكيل لجنة وزارية لفض منازعات الاستثمار برئاسة وزير العدل.

تتشكل اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار برئاسة وزير العدل وعضوية كل من :

- نائب رئيس مجلس الوزراء للتنمية الصناعية ووزير وزارتي الصناعة والنقل
- وزير التنمية المحلية
- وزير المالية
- وزير الشؤون النيابية والقانونية والتواصل السياسي
- وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية
- وزير الاستثمار والتجارة الخارجية
- أمين عام مجلس الوزراء
- رئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء « عضوا ورئيسا لأمانتها الفنية »
- أحد نواب رئيس مجلس الدولة يختاره المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة
- الرئيس التنفيذي للهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة
- ممثل عن البنك المركزي يختاره رئيس الهيئة
- ممثل عن هيئة الرقابة الإدارية يختاره رئيس الهيئة
- ممثل عن اتحاد الصناعات المصرية يختاره مجلس الإتحاد

- ممثل عن الاتحاد العام للغرف التجارية يختاره مجلس إدارة الاتحاد

- الأمانة العامة الفنية للجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار تنقسم قطاعيا وتسند أعمالها إلى هيئة مستشاري مجلس الوزراء وتقوم بدراسة الطلبات والمنازعات سواء المقدمة أو المحالة للجنة لعرضها عليها والفصل فيها.

كما تقوم الأمانة الفنية بدراسة المنازعات أو الشكاوى أو التظلمات، وإعداد تقرير تفصيلي يتضمن سردا للوقائع والمسائل القانونية التي تثيرها المنازعة والآراء التي تم إبداؤها خلال مداولات الأمانة الفنية يجوز للأمانة أن تجري الاتصال بالجهات الحكومية أو الشركات التابعة لها ذات الصلة بالمنازعات للحصول على ما يلزمها من بيانات وأوراق ومستندات ويكون لها أن تطلب حضور ذوي الشأن للاستفسار عن الوقائع المتصلة بالمنازعة.

مؤشر أداء الأمانة الفنية للجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار عن الفترة من مايو2023 إلى مارس2025

أولا : بالنسبة للموضوعات الواردة

407 : موضوع

ثانيا : بالنسبة للإنجاز

- الموضوعات الواردة 498 موضوع
- ما تم الفصل فيه 465 موضوع

ثالثا : اللجنة الوزارية لفض منازعات عقود الاستثمار

تحدث قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017 وتعديلاته في المواد رقم 88 و89 عن اللجنة الوزارية لفض منازعات عقود الاستثمار، ذاكرا اختصاصاتها وشروط صحة انعقادها وقراراتها وما يترتب على تقديم التظلم فيها وجاء ذلك كالتالي:

- تنص المادة 88 من القانون على أن تنشأ بمجلس الوزراء لجنة وزارية تسمى «اللجنة الوزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار» تختص بتسوية المنازعات الناشئة عن عقود الاستثمار التي تكون الدولة أو إحدى الجهات أو الهيئات أو الشركات التابعة لها طرفا فيها و تشكل هذه اللجنة بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويشارك في عضويتها أحد نواب رئيس مجلس الدولة يختاره المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة و تعتمد قراراتها من مجلس الوزراء ولا تجوز الإنابة في حضور جلساتها .

ووفقا للقانون يشترط لصحة انعقاد اللجنة حضور رئيسها ونصف عدد أعضائها وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس ويكون للجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها ونظام عملها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

فيما تنص المادة 89 ان تتولى اللجنة بحث الخلافات الناشئة بين أطراف عقود الاستثمار ودراستها، ويكون لها في سبيل ذلك وبرضاء أطراف التعاقد اجراء التسوية اللازمة لمعالجة اختلال توازن تلك العقود، ومد الآجال أو المدد أو المعل المنصوص عليها فيها، كما تتولى متى لزم الأمر، إعادة جدولة المستحقات المالية أو تصحيح الإجراءات السابقة على ابرام العقود، وذلك كله على نحو يحقق قدر الإمكان التوازن العقدي ويضمن الوصول على أفضل وضع اقتصادي للحفاظ على المال العام وحقوق المستثمر في ضوء ظروف كل حالة.

وتعرض اللجنة تقريرًا بما تتوصل إلية بشأن حالة التسوية على مجلس الوزراء ببين جميع عناصرها، وتكون تلك التسوية بعد اعتمادها من مجلس الوزراء واجبة النفاذ وملزمة للجهات الإدارية المختصة ولها قوة السند التنفيذي.

-التشكيل : في 12 أغسطس سنة 2024، تم اصدار قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2609 لسنة 2024، بشأن تشكيل اللجنة الوزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار.

تشكل **اللجنة الوزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار** برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من:

- وزير الصناعة.

- وزير المالية.

- وزير العدل، ويتولى رئاسة اجتماعات اللجنة عند غياب رئيسها.

- وزير الشئون النيابية والقانونية والتواصل السياسي.

- وزير قطاع الأعمال العام.

- وزير الاستثمار والتجارة الخارجية عضوا مقررا للجنة" .

- أمين عام مجلس الوزراء

- رئيس هيئة مستشارى مجلس الوزراء.

- مساعد وزير العدل للتحكيم والمنازعات الدولية عضواً ورئيسا للأمانة الفنية للجنة".

- أحد نواب رئيس مجلس الدولة يختاره المجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة.

- الرئيس التنفيذي للهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

- ممثل عن البنك المركزي

- ممثل عن القوات المسلحة.

- ممثل عن جهاز الأمن القومى.

- ممثل عن هيئة الرقابة الإدارية.

* أما عن الفرق الجوهري بين اللجنتين فيتمثل فيم يلي:

تختص اللجنة الوزارية لفض منازعات الاستثمار بفض المنازعات الخاصة بالقرارات الإدارية التي قد تكون سببا في النزاع بين المستثمر وجهات الدولة، بينما اللجنة الوزارية لفض منازعات عقود الاستثمار تختص بتسوية المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الدولة طرفا فيها.

رابعا: مركز تسوية منازعات المستثمرين بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة:

- **قرار الإنشاء** : قرار السيد الدكتور وزير الاستثمار رقم 170 لسنة 2009 بإنشاء مركز لتسوية منازعات المستثمرين بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

- **نطاق اختصاص المركز** : يختص المركز بتسوية المنازعات التي تنشأ بين الشركاء أو بين الشركات أيا كان شكلها القانوني أو بين المساهمين والشركات متى اتفق أطراف النزاع على اللجوء إلى المركز بما يكفل التوصل إلى تسوية رضائية سريعة وعادلة وذلك دون الإخلال بحق الأطراف في اللجوء إلى القضاء.

- **أسلوب تسوية النزاع بالمركز** : يتم تسوية النزاعات عن طريق الوساطة.

- **مزايا اللجوء إلى المركز في تسوية النزاع:**

- التوفيق بين الأطراف المتنازعين بما يساعد على استمرار العلاقات الاستثمارية.
- توفير الوقت والمال بما يساعد على التوصل إلى تسوية سريعة ورضائية غير مكلفة.
- المحافظة على سرية المعلومات الخاصة بالنزاع بين الأطراف بما لا يؤثر على سمعة الشركة وكيانها التجاري.
- تحكم الأطراف في نتيجة التسوية بعكس تسوية النزاع بالطرق التقليدية فلا يمكن توقع نتائجه
- اكتساب الأطراف الخبرة في تسوية نزاعاتهم بطرق ودية ودون اللجوء إلى القضاء وبما يتناسب مع النظرة المستقبلية التي تحافظ على كيان الشركة.

- **التوصيات المقترحة لتطوير منظومة تسوية منازعات الاستثمار**

الوقاية من وقوع المنازعات: تعد من أهم الأدوات التي تساهم في تقليل المخاطر القانونية والمالية، وتعزيز استقرار العلاقات التعاقدية، خاصة في البيئات الاستثمارية والاقتصادية. ويمكن ذلك ان يتم من خلال الآتي:

- **إدراج بند مستقل للوساطة**

ينصح بالنص صراحة في العقود على بند مستقل ينظم اللجوء إلى الوساطة كآلية لحل النزاعات قبل اللجوء إلى التحكيم أو القضاء، بحيث يتضمن:

- الالتزام بالوساطة كمرحلة أولى لحل النزاع.
- وضع إطار الزمني لعملية الوساطة.
- تحديد جهة الوساطة، سواء مركز وساطة معين أو اختيار الوسطاء بالتوافق بين الأطراف.
- تحديد إجراءات الوساطة، مثل عدد الجلسات وآلية تقديم الطلبات والمستندات.

- **تفصيل البنود التعاقدية بوضوح**

- يجب صياغة العقود بلغة واضحة تحدد التزامات الأطراف بشكل دقيق.
- تجنب الغموض والتعارض بين البنود، مما يقلل من فرص نشوء النزاعات مستقبلاً.
- تحديد آليات تنفيذ الالتزامات والعقوبات على الإخلال بها بشكل محدد.

- **تحديد مكان تسوية النزاع**

- تحديد مقر الوساطة مسبقًا سواء داخل الدولة أو خارجها.
- تحديد القوانين الحاكمة للإجراءات.

- **تحديد لغة الوساطة**

- يجب النص على اللغة الرسمية التي ستعتمد في إجراءات الوساطة لضمان وضوح التواصل وتجنب النزاعات الإجرائية.
- إذا كان الأطراف من جنسيات مختلفة، يمكن الاتفاق على لغة محايدة أو الاعتماد على مترجمين محلفين.

- **اختيار الوسطاء المناسبين**

- الاتفاق على معايير اختيار الوسطاء
- تحديد آلية تعيينهم، سواء بالاتفاق المشترك أو عبر جهة محايدة.

ويمكن أن يساهم تطبيق هذه الإجراءات بشكل كبير في تقليل حدة المنازعات، مما يوفر الوقت والتكاليف ويحافظ على العلاقات التجارية والاقتصادية بين الأطراف.

الوساطة في التشريعات والقوانين المصرية

أولا: الوساطة في قانون المحاكم الاقتصادية - المادة 8

تنص المادة 8 من قانون المحاكم الاقتصادية المصري رقم 146 لسنة 2019 ، الذي قام بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء المحاكم الاقتصادية الصادر بالقانون رقم 120 لسنة 2008 على أن تنشأ بكل محكمة اقتصادية هيئة تسمى "هيئة التحضير والوساطة"، يشار إليها في هذا القانون بالهيئة، وتتولى التحضير والوساطة في الدعاوى التي تختص بها هذه المحكمة وذلك فيما عدا الدعاوي الجنائية والدعاوى المستأنفة والدعاوى والأوامر المنصوص عليها في المادتين (٣) و (٧) من هذا القانون وكذلك الدعاوى المحالة إليها من المحاكم الأخرى للاختصاص النوعي.

ثانيا: الوساطة وفقا لأحكام قانون تنظيم إعادة الهيكلة والصلح الواقي والإفلاس رقم 11 لسنة 2018

استحدث قانون تنظيم إعادة الهيكلة والصلح الواقي والإفلاس رقم 11 لسنة 2018 موضوع الوساطة، فنصت المادة 4 منه على إنشاء إدارة جديدة تسمى بإدارة الإفلاس وخصها بمباشرة إجراءات الوساطة في طلبات إعادة الهيكلة والصلح الواقي من الإفلاس وشهر الإفلاس، ويقوم بدور الوسيط قاضي الإفلاس الذي يقوم بتقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة وكذلك اقتراح الحلول الملائمة لإنهاء النزاع.

وتعد الوساطة وسيلة لتسوية المنازعات بين المدين المتعثر ودائنيه، تنتهي بإبرام اتفاق تسوية يوقعه أطرافه ويصدق عليه رئيس إدارة الإفلاس، ويمنحه قوة السند التنفيذي، وتهدف الوساطة إلى تخفيف العبء عن المحاكم، كما تهدف إلى الأخذ بيد المشروع المتعثر، وحصول الدائنين على حقوقهم بشكل مرضي بما يحقق المساواة بين الطرفين.

والهدف الأسمى للوساطة، هو المحافظة على استمرار المشروعات التجارية واستمرار عقود العاملين بها واستمرار الإنتاج، وعدم الزج بتلك المشروعات المتعثرة إلى شهر الإفلاس وتبعاته السلبية التي تلحق الاقتصاد القومي بالضرر.

استراتيجية الوكالة القضائية للمملكة المغربية
في تدبير المنازعات

السيد الحسين الناصري
نائب الوكيل القضائي للمملكة

بسم الله الرحمان الرحيم
السيد الخازن العام للمملكة،
السيدات والسادة الأساتذة الأجلاء كل باسمه وصفته؛

الحضور الكريم؛

اسمحوا لي في بداية هذه المداخلة أن أعبر باسم الوكالة القضائية للمملكة عن شكري وامتناني وترحيبي بكل الحضور الكريم، وأخص بالذكر السادة الأساتذة و الخبراء الأجلاء الذين تكبدوا مشاق السفر و حجوا إلينا من دولهم الشقيقة ليتقاسموا معنا خبرتهم و كفاءتهم في أشغال هذه المناظرة العلمية التي لها أهميتها الخاصة كونها تقارب موضوعا له قيمته العلمية والعملية المتجلية في اقتفاء أثر السبل القمينة بتحديد رؤية عمومية موحدة لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها باعتبارها مدخلا لصون المشروعية وتحسين مناخ الاعمال واستقرار الاستثمار و التحكم في التوازنات المالية للدولة.

السيدات والسادة الأفاضل؛

شكلت التوجيهات الملكية السامية حول إصلاح وتحديث الإدارة وإصلاح منظومة العدالة بالإضافة إلى التطورات والتغيرات التي يعرفها محيط المملكة الداخلي والخارجي، دافعا أساسيا للإدارة للتأقلم مع هذا المناخ الجديد و ترتيب أولوياتها بشكل يجعلها قادرة على تحقيق أهدافها المتمثلة في تنزيل المشاريع وتجويد خدماتها وما يقتضيه ذلك من جهود للدفاع عن أشخاص

القانون العام أمام المحاكم الوطنية والدولية، ومراجعة كل ما من شأنه أن يشكل خطرا قانونيا أو ماليا قد يؤدي إلى المنازعة، والمساهمة في تقويم التدبير الإداري وتوفير المصاحبة القانونية اللازمة تكريسا لمفهوم الحكامة القانونية، أخذا بعين الاعتبار انتظارات المرتفقين، سيما المستثمرين منهم ، خاصة ونحن نناقش في هذه المناظرة إشكالات قانونية وتدبيرية لها ارتباط مباشر بمصالحهم، وسيتمخض عنها توصيات ستسعى إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة، وترسيخ مبدأ الحكامة القانونية في تدبير الشأن العام.

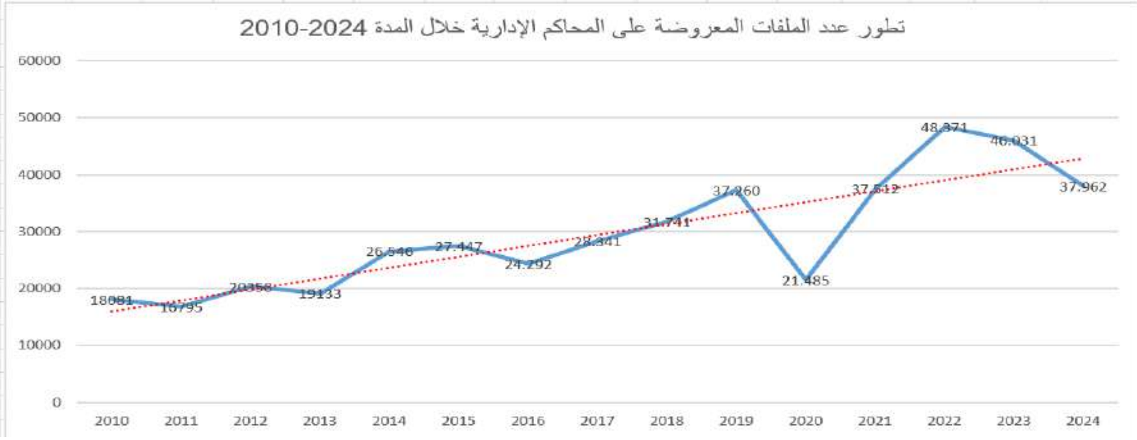
ومن هذا المنطلق، فإن منازعات الدولة لا يمكن النظر إليها بكونها تشكل عائقا للتنمية، بل هي عامل استراتيجي ضروري لدعم السياسات العامة عبر تحصين القرارات الإدارية والقوانين وتنزيل المشاريع بما يضمن حسن تدبير الشأن العام. فبالنظر إلى أن أي قرار تتخذه الإدارة فهو مشروع منازعة إذا لم تراعى فيه الضوابط القانونية المعمول بها، فمن الطبيعي أن تترتب عنه خلافات ونزاعات ومخاطر تتطلب من الإدارات العمومية تبني النهج الاستباقي في معالجتها واقتراح الحلول القمينة لتجاوزها. إلا أن تحديد مكامن الخلل في تدبير المنازعات يتطلب إعداد دراسات قانونية وإحصائية دقيقة تمكننا من الإحاطة بجميع جوانب هذا الموضوع، وهو ما سبق أن أكده المجلس الأعلى للحسابات في تقريره الصادر سنة 2015.

وتأتي مداخلتي في هذا السياق، حيث سأقدم التجربة المغربية من خلال عرض المؤشرات الإحصائية العامة المرتبطة بالمنازعات، وتقديم بعض المخاطر الاستراتيجية نتاج الدراسة التي أنجزتها الوكالة القضائية للمملكة، وفي الأخير سأتناول الخطوط العريضة لاستراتيجية الوكالة القضائية في مجال الدفاع عن الدولة.

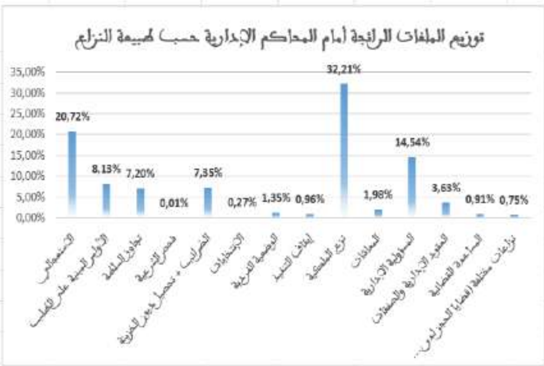
فتكملة للمعطيات التي سبق للوكالة القضائية للمملكة أن استعرضتها في الجلسة الأولى، ولتمكين المشاركين في هذه الندوة من أخذ صورة شمولية حول تدبير منازعات أشخاص القانون العام، اسمحوا لي أن استعرض أمامكم بعض المعطيات الاحصائيات العامة المتعلقة بهذا الصنف من المنازعات والتي تم نشرها في مجموعة من التقارير الوطنية والدولية.

فتشير المعطيات المفصلة أمامكم إلى المنحى التصاعدي للمنازعات المعروضة على المحاكم الابتدائية الإدارية بمعدل زيادة سنوي يناهز **6,61%**.

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
عدد الملفات	18081	16795	20358	19133	26.546	27.447	24.292	28.341	31.741	37.260	21.485	37.512	48.371	46.031	37.962

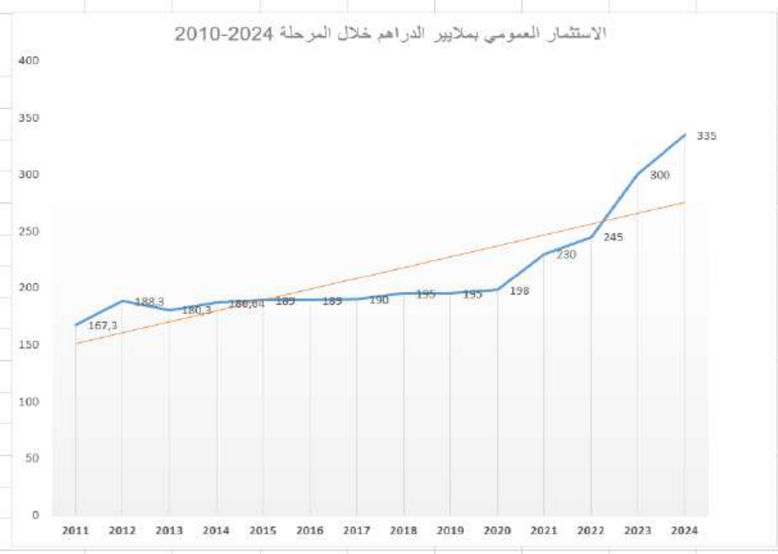


كما يوضح أن ثلاث أصناف من المنازعات تشكل أزيد من **67%** من القضايا الرائجة أمام المحاكم الإدارية، وهي المنازعات المتعلقة **بنزع الملكية**، والمنازعات **الاستعجالية**، ومنازعات **المسؤولية**.



طبيعة النزاع	القضايا الرائجة سنة 2023	القضايا الرائجة سنة 2022	القضايا الرائجة سنة 2021	المجموع	النسبة المئوية
الاستعجالي	11.241	2.909	14.150	28.300	20,72%
الأوامر المبنية على الطلب	4802	753	5.555	11.110	8,13%
تجاوز السلطة	3.873	1.047	4.920	9.840	7,20%
فحص الشرعية	3	3	6	12	0,01%
الضرائب + تحصيل ديون الخزينة	4.004	1.013	5.017	10.034	7,35%
الإنتخابات	139	47	186	372	0,27%
الوضعية الفردية	641	281	922	1.844	1,35%
إيقاف التنفيذ	494	162	656	1.312	0,96%
نزع الملكية	20.182	1.814	21.996	43.992	32,21%
المعاشات	1041	308	1.349	2.698	1,98%
المسؤولية الإدارية	7.234	2.694	9.928	19.856	14,54%
العقود الإدارية والصفقات	1728	748	2.476	4.952	3,63%
المساعدة القضائية	458	161	619	1.238	0,91%
نزاعات مختلفة (قضايا الحجز لدى الغير)	514	0	514	1.028	0,75%

كما يوضح الجدول أمامكم أن الاستثمار العمومي قد عرف، خلال نفس الفترة، ارتفاعا بمعدل سنوي يفوق **5,5%**، مع نسبة زيادة تناهز **80%** خلال السنوات الأخيرة.



السنة	مبلغ الاستثمار العمومي بملايير الدراهم
2010	162,64
2011	167,3
2012	188,3
2013	180,3
2014	186,64
2015	189
2016	189
2017	190
2018	195
2019	195
2020	198
2021	230
2022	245
2023	300
2024	335

وفي نفس السياق، فقد عرفت بلادنا انتاجا تشريعا كبيرا منذ سنة 2010، حيث ناهز مجموع النصوص القانونية التي تم نشرها في الجريدة الرسمية أزيد من 70 ألف نص.

تطور عدد النصوص القانونية المنشورة في الجريدة الرسمية خلال المرحلة 2010-2024		
السنة	عدد النصوص	عدد النصوص المعدلة منها
2010	4026	361
2011	5055	478
2012	4586	275
2013	4926	571
2014	5312	470
2015	5284	286
2016	4860	531
2017	4294	328
2018	4602	454
2019	4691	444
2020	4278	553
2021	5290	526
2022	4601	478
2023	4285	484
2024	4382	443
المجموع	**70472**	**6682**

كما توضح المعطيات أمامكم مقارنة بين عدد القضايا الإدارية المسجلة على الصعيد الوطني وعددها في بعض الدول الأجنبية مثل فرنسا، وإيطاليا، ومصر، والبرتغال.



الدولة	عدد القضايا	عدد السكان
المملكة المغربية	38.131,00	36.828.330,00
اسبانيا	208.585,00	48.350.000,00
فرنسا	208.683,00	68.290.000,00
تونس	10.000,00	12.200.000,00
مصر	209.000,00	114.000.000,00
صربيا	80.000,00	6.623.000,00
البرتغال	61.553,00	15.800.000,00
إيطاليا	55.000,00	58.990.000,00

الحضور الكريم،

إن الدراسة المتأنية لهذه المعطيات الإحصائية، تدفعنا لإبداء الملاحظات التالية، في انتظار إحداث هيئة تعهد إليها مهمة انجاز دراسات إحصائية دقيقة حول المنازعات ستمكن في المستقبل من تأكيد أو نفي هذه الملاحظات:

الملاحظة الأولى: المحاكم الإدارية الوطنية تسجل عددا متحكما فيه من القضايا سنويا مقارنة مع ما يتم تسجيله في بعض البلدان المجاورة والتي لها نظام قضائي إداري مشابه للنظام القضائي الإداري المغربي، كفرنسا، واسبانيا، والبرتغال وإيطاليا ومصر... **إذ أن بعض هذه الدول تسجل 5 مرات عدد القضايا المسجلة أمام المحاكم الوطنية.**

الملاحظة الثانية: الارتفاع المسجل في عدد القضايا خلال السنوات الأخيرة يوازيه ارتفاع في الاعتمادات المخصصة للاستثمار العمومي، وخاصة منها قضايا نزع الملكية التي تسجل سنويا نسبة تتجاوز 32% من مجموع القضايا الرائجة أمام المحاكم الابتدائية الإدارية. **وهي في الواقع**

قضايا مفروضة على الإدارة بقوة القانون، وستعرف ارتفاعا كبيرا خلال السنوات المقبلة نتيجة المشاريع المهيكلة الكبرى التي أطلقتها المملكة.

الملاحظة الثالثة: نظرا لكون التشريع مصدرا من مصادر المنازعة، فإن الارتفاع الذي عرفته بعض أنواع القضايا خاصة القضايا المتعلقة بالطعون بالإلغاء وتسوية الوضعية يأتي نتيجة وثيرة الإنتاج التشريعي الذي عرفه المغرب خلال السنوات الأخيرة، حيث أن معدل النصوص القانونية التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية يصل إلى 4.600 نص، علما بأن نسبة التعديل في هذه النصوص لا يتجاوز 10%.

الملاحظة الرابعة: الأثر المالي لمنازعات الدولة يبقى متناسبا مع المبلغ الإجمالي للاستثمارات العمومية، حيث أنه استقر في حدود 6% خلال سنة 2024، **علما أن هذه المبالغ المؤدات تمت مقابل عقارات وخدمات استفادت منها الإدارة**.

الملاحظة الخامسة: أن المنازعات التي تطرح إشكالا كبيرا بالنسبة للدولة وتستدعي تدخلا عاجلا هي التي تندرج في صنف منازعات المسؤولية الإدارية (الاعتداء المادي، المسؤولية الطبية، الحوادث المدرسية، المسؤولية المترتبة عن سير المرفق العام،...) والتي تصل نسبتها **إلى 14,5%** من مجموع القضايا المعروضة على المحاكم الإدارية، وكذلك القضايا الاستعجالية التي غالبا ما تأتي نتيجة دعوى سابقة في الموضوع والتي تصل نسبتها إلى حوالي **21%**.

السيدات والسادة الأساتذة الأجلاء؛

في إطار استراتيجيتها للوقاية من المنازعات والمخاطر القانونية، عملت الوكالة القضائية للمملكة على إنجاز دراسة لوضع خريطة للمخاطر القانونية والقضائية المتعلقة بمنازعات الدولة. وقد خلصت هذه الدراسة إلى جرد 110 مخاطر رئيسية و510 مظاهر للمخاطر (أو مخاطر ثانوية). ومن بين المخاطر الاستراتيجية التي تم جردها والتي لها أثر مهم على حجم منازعات اشخاص القانون العام وعلى خزينة الدولة نذكر منها بالخصوص المخاطر الناجمة عن:

- المخاطر الناجمة عن غياب رؤية وتوجه استراتيجي موحد وآليات لرسملة واستثمار التجارب وتثمين الخبرات في المجال القانوني بين مؤسسات الدفاع عن أشخاص القانون العام،
- المخاطر الناجمة عن القصور الملاحظ في القوانين المؤطرة لمهام الدفاع عن أشخاص القانون العام وتعدد المتدخلين في هذا المجال،
- المخاطر الناجمة عن اللجوء المتزايد لاعتماد المبادئ العامة للقانون الدولي (المعاهدات الدولية، الاتفاقيات الثنائية لحماية الاستثمار) لحل الخلافات في مجال الاستثمار،
- المخاطر الناجمة عن ضعف الآليات المعتمدة في الصياغة القانونية وأثرها على الأمن القانوني واستقرار التوجهات القضائية،
- المخاطر الناجمة عن غياب إطار قانوني واضح يلزم أشخاص القانون العام بالمعالجة القبلية للمخاطر القانونية اثناء اتخاذ القرارات وإعداد المشاريع الاستثمارية،
- المخاطر الناجمة عن ضعف الرؤيا الاستراتيجية في مجال التوسع الترابي ومواكبة الجهوية الموسعة عندما يتعلق الأمر بالمنازعات.

الحضور الكريم،

إن الوكالة القضائية للمملكة وإيمانا منها بواجبها في الدفاع عن الدولة أمام القضاء، وانطلاقا من المعطيات السابق ذكرها والتقارير الرسمية المنجزة حول تدبير المنازعات، اعتمدت استراتيجية ترتكز في عمومها على التدخل في خمسة محاور أساسية:

المحور الاستراتيجي الأول: دعم ومواكبة الإدارات والمؤسسات العمومية

يتأسس هذا المحور الاستراتيجي على مواكبة ودعم الإدارات والمؤسسات العمومية من طرف الوكالة القضائية للمملكة، عبر إحداث قنوات وآليات للتنسيق وطلب الاستشارة الفورية ومصاحبة الإدارات العمومية خلال مسار التعاقد واتخاذ القرارات ذات الآثار المالية على ميزانية الدولة، خاصة في مجال الاستثمار والصفقات العمومية. وسيتم تنزيله عبر 05 مشاريع كبرى.

- خدمات إلكترونية لتقديم المشورة لفائدة الإدارات العمومية
- مواكبة الإدارات العمومية في بناء الهياكل والقدرات القانونية
- إحداث فرق متخصصة للدعم والمواكبة
- توفير رصيد وثائقي استرشادي في مجال التعاقد واتخاذ القرار

المحور الاستراتيجي الثاني: الرؤية الاستباقية والوقاية من المنازعات

يتوخى هذا المحور خفض منازعات الدولة إلى مستوياتها الدنيا، عبر تجفيف منابعها، خاصة من خلال احترام الإجراءات والمساطر والآجال واتخاذ التدابير الكفيلة بالحماية القبلية لمصالح الدولة، وهو ما يقتضي تحديد خارطة للمخاطر القانونية والقضائية لمنازعات الدولة وتسطير برامج للوقاية يتم تنفيذها بتعاون وتنسيق مع الشركاء الاستراتيجيين للمؤسسة. وقد تفرعت عن هذا المحور الاستراتيجي خمس مشاريع أساسية تم البدء في تنزيلها منذ سنة 2024.

- تقييم مخاطر منازعات الدولة
- ملاءمة التنظيم الهيكلي مع مهمة الوقاية من المنازعات
- إحداث شبكة الإدارات المعنية بمنازعات الدولة
- وضع منظومة للتكوين المشترك والمتبادل
- الرفع من منسوب التوقع القانوني

المحور الاستراتيجي الثالث: إرساء منظومة لليقظة

تتطلب الرؤية الاستباقية وإنجاح برامج الوقاية والمواكبة، التوفر على نظام لليقظة والتتبع، بغية رصد حركة التشريع والاجتهاد القضائي، ونشر المعلومة القانونية وتعميمها على للإدارة، قصد توقع المخاطر المحتملة، وما قد يترتب عنها من تحملات مالية مرهقة لميزانية الدولة، فضلا عن تحليل أعمال الإدارة من خلال أحكام القضاء ورصد تلك التي تؤدي إلى

نشوء مسؤولية الـدولة، واتخاذ ما يلزم لتفادي تكرارها في المستقبل. ولتنزيل هذا المحور الاستراتيجي تم اعتماد أربع مشاريع مهمة.

- وضع آليات لتتبع حركة الاجتهاد القضائي ومستجدات التشريع
- إحداث مكتب تحليل أحكام القضاء و رصد أعمال الإدارة التي تترتب عنها تحملات مالية
- تطوير برامج معلوماتية لليقظة
- اعتماد أجندة إلكترونية لتتبع الجلسات و آجال الطعون

المحور الاستراتيجي الرابع: التنسيق و التواصل مع الشركاء

يتطلب الدور المحوري للوكالة القضائية للمملكة في تدبير منازعات الدولة ومواكبة الإدارات العمومية، أن تكون لهذه الأخيرة معرفة كافية بمهام المؤسسة والخدمات التي تقدمها، لذلك فإن وضع خطة للتنسيق والتواصل مع الشركاء يبقى من أولويات المخطط الاستراتيجي، من أجل تقاسم الخبرة والتجربة وتنسيق جهود الوقاية والدفاع عن مصالح الدولة. ولتفعيل هذا المحور، ثم إطلاق أربعة مشاريع خلال سنة 2024.

- وضع آليات للتنسيق مع الإدارات لاسيما عبر بوابة الإيداع الموحدة
- برنامج الربط المعلوماتي مع محاكم المملكة
- خلق قنوات للتواصل وتقاسم خبرة الوكالة القضائية للمملكة
- خلق شراكات وطنية ودولية

المحور الاستراتيجي الخامس: دعم القدرات والرفع من نجاعة تدبير المنازعات

تقتضي مهمة تأمين الدفاع عن الدولة أمام القضاء، دعم قدرات الوكالة القضائية للمملكة وشركائها، عبر التدبير الأمثل لمواردها البشرية وتطوير أنظمتها المعلوماتية، واعتماد مناهج عمل جديدة قائمة على النجاعة والفعالية و الابتكار. وقد تم إطلاق ثمانية مشاريع نتوخى

منها تحديث مناهج العمل وتطويرها واستغلال ما توفره التكنولوجيا الحديثة والذكاء الاصطناعي في المجال القانوني.

- تطوير النظام المعلوماتي للوكالة
- التدبير المعقلن للموارد البشرية
- مراجعة التنظيم الهيكلي
- إرساء منظومة داخلية للتقييم ومراقبة الجودة
- وضع معايير موضوعية وإجراءات شفافة للتعاقد مع المحامين
- مراجعة الإطار القانوني المنظم للوكالة القضائية للمملكة
- تدعيم جهود ووسائل استرداد المال العام
- تجويد المنتوج الوثائقي المعد للدفاع عن الدولة أمام القضاء

السيدات والسادة الأساتذة الأجلاء،

إننا نكاد نتفق جميعا أن غايتنا من هذه المناظرة العلمية هي تأسيس منظومة متكاملة وإيجاد منهجية موحدة لتدبير منازعات الدولة والوقاية منها بغية صون حقوق الدولة والمال العام في إطار مبادئ المشروعية والترشيد المعقلن للنفقات العمومية وضمان استقرار الاستثمارات.

وإننا تحقيقا لهذه الغاية نأمل أن تكون استراتيجية الوكالة القضائية للمملكة منطلقا لإعداد رؤية استراتيجية موحدة لتدبير منازعات الدولة. ولا غرو أنه ستتمخض عن عميق خبرتكم وتجربتكم في هذا توصيات من شأنها أن تساعد في اغناء هذه الاستراتيجية والرقي بها **إلى مستوى استراتيجية وطنية**.

الجلسة العامة الثالثة

الإطار القانوني المنظم لمهام الدفاع عن أشخاص القانون العام والتحديات المطروحة في مجال تدبير المنازعات

رئيس الجلسة	السيد عبد الله حمود، المفتش العام للشؤون القضائية بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.
مقرر الجلسة	السيد سعيد العقاوي، رئيس مصلحة منازعات تسوية الوضعية الفردية والمعاشات بالوكالة القضائية للمملكة.

الكلمة الافتتاحية لرئيس الجلسة: السيد عبد الله حمود

المفتش العام للشؤون القضائية بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية

بسم الله الرحمن الرحيم وصلى الله على سيدنا محمد خير الانام

بداية اود ان اعبر عن شكري وتقديري على تنظيم هذه المناظرة الوطنية الهامة وعلى اختياري لرئاسة هذه الجلسة العامة، الشكر موصول لكم الاخ الكريم الوكيل القضائي المحترم على جهودكم وتقديرا لعطائكم الدائم والمستمر ولتميزكم، إن موضوع هذه الجلسة يكتسي اهميه خاصه لارتباطه بالتحديات المطروحة في مجال تدبير المنازعات.

أظن ان أهمية وصعوبة هذا الموضوع تتجلى في اختلاف طبيعة اشخاص القانون العام من إدارات عمومية وجماعات ترابية ومؤسسات عمومية وكذلك في تعدد الجهات المكلفة بالدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام حسب ما جاء في قانون المسطرة المدنية والقوانين الخاصة.

وكتقديم لهذا الموضوع تطرح مجموعة من الأسئلة، يمكن اختزالها فيما يلي:

✓ هل تم وضع استراتيجية لإرساء دعائم الحكامة القانونية الجيدة لتدبير منازعة الدولة؟ عبر تبني المقاربات التالية:

- توحيد اسلوب تدبير المنازعات القضائية عن طريق وضع خط ناظم لهذا التدبير؛
- الوقاية من المنازعات باستشراف المخاطر القانونية المالية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية وكذلك الالتزامات الدولية وذلك عن طريق تعزيز المصالح القانونية المكلفة بالمنازعات لدى مختلف الادارات واللجوء إلى الاستشارة قبل عرض النزاع على المحاكم؛
- اعتما د الحلول البديلة لفض المنازعات قبل رفعها للقضاء فضلا عن تبني آلية الصلح

والتحكيم وتفعيل لجنه فصـــل المنازعات بوزارة المالية ودراســـة الكلفة المالية لكل نزاع يعرض على القضاء.

- ✓ هل المؤسسات المكلفة بالدفاع عن مصالح الدولة بما فيها الوكيل القضائي والوكيل القضائي للجماعات الترابية تدبر جميع منازعات اشخاص القانون العام؟ علما ان مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة وكما يتبين من خلال نشرتها، لا تدبر الا نسبة من مجموع القضايا المطروحة امام المحاكم بينما تبقى النسبة الأكبر الرائجة امام المحاكم خارجه عن نطاقها اما لأنها لم تكلف اصلا بها أو لأنها لا تدخل في مجال الاختصاص الموكول لها.
- ✓ هل الإطار القانوني للوكالة القضائية سواء النص المنظم لها او النصوص ذات الصلة لاتزال صالحة لمسايرة التطورات والتغييرات التشريعية التي عرفها المغرب؟ والمتمثلة اساسا في المستجدات الدستورية والاصلاحات النوعية التي عرفها القضاء والإدارة على حد سواء وكذا المشاريع الكبرى التي انطلقت ببلادنا لتحقيق تنمية شاملة متطورة اما بمبادرة من الدولة او في إطار الشراكة بينها وبين القطاع الخاص وكذا تزايد منسوب وعي المواطنين بحقوقهم وبثقافة الدفاع عنها عن طريق مقاضاة اشخاص القانون العام.
- ✓ هل تمكنت الدولة من رفع مستوى ثقة المواطنين في القضاء عن طريق تنفيذ الاحكام الصادرة لفائدتهم؟ سيما بعد صدور مقتضيات المادة التاسعة من قانون المالية لسنة 2020 التي حصرت المطالبة بأداء المبالغ المحكوم بها ضد اشخاص العام امام مصالح الآمر بالصرف للإدارات العمومية والجماعات الترابية. وحددت إجراءات قانونية لضمان تنفيذ هذه الاحكام القضائية وفق بحيث يتعين الحرص على برمجة تنفيذ الاحكام النهائية القابلة للتنفيذ خلال اعداد مشروع قانون المالية. وحينما تكون الاعتمادات المالية المرصودة خلال السنة غير كافيه يجب الحرص على توفير تلك الاعتمادات عن طريق برمجتها في الميزانية المقبلة. كذلك في حاله عدم التقيد بهذه البرمجة هل يمكن ان نقف مكتوفي الايدي امام الوضعية؟

اتمنى ان نوفق في الجواب على هذه الأسئلة من خلال العروض الذي التي سيتم تقديمها من طرف مجموعه من الخبراء المتميزين، وكذلك من خلال التجربة التي راكموها، واتمنى ان نخلص من خلال هذه الجلسة إلى بعض التوصيات التي ستكون فيها بطبيعة الحال فائدة تساهم في تجويد تدبير منازعات الدولة امام القضاء.

دور الاجتهاد القضائي
في تكييف القواعد المحاسبتية للنزاع الإداري

السيد عبد المعطي القدوري
الرئيس الأول لمحكمة
الاستئناف الإدارية بأكادير

توطئة:

عرف الفصل الأول من المرسوم الملكي رقم 330-66 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية هذه المحاسبة على أنها مجموع القواعد التي تسري على العمليات المالية والحسابية للدولة والجماعات المحلية ومؤسساتها وهيآتها، والتي تحدد الالتزامات والمسؤوليات المنوطة بالأعوان المكلفين بها.

وتعتبر الرقابة المالية مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية، سواء الميزانية العامة أو ميزانية الجماعات أو المؤسسات العمومية، فبعد وضع الميزانية والمصادقة عليها يأتي دور هذه الرقابة التي تتعدد أجهزتها وتهدف كلها إلى تقوية حماية المال العام من مظاهر التبذير أو سوء التسيير، سواء على المستوى الوطني أو المحلي والجهوي.

وتعتمد نظرية المحاسبة على وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في إطار مبدأ الفصل الوظيفي، وأن عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة يُعهد بها إلى الآمر بالصرف والمحاسب العمومي كل حسب اختصاصه في إطار ما يُعرف بالتنافي الوظيفي للطرفين.

هذا، وتثار أمام القضاء الإداري مجموعة من الإشكاليات القانونية المرتبطة بتمسك المحاسب العمومي في إطار ممارسة مهامه الإدارية بالتطبيق الحرفي لقواعد المحاسبة العمومية، وهي الإشكاليات التي استوجبت من القاضي الإداري في إطار ممارسة مهامه القضائية الاجتهاد

لتخفيف جمود القواعد المحاسبية مع حرصه على تحقيق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة.

وسنتناول من خلال هذه المداخلة في **مبحثها الأول** كيف يطبق المحاسب العمومي قواعد المحاسبة العمومية وهو يمارس مهامه في الرقابة المالية؛ وفي **المبحث الثاني** كيف يجتهد القاضي الإداري لتكييف بعض القواعد المحاسبتية المطبقة من طرف المحاسب العمومي.

المبحث الأول: تطبيق المحاسب العمومي قواعد المحاسبة العمومية في إطار الرقابة المالية

1) التعريف القانوني لكل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الآمر بالصرف قانونا هو كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تصفية أو أمر باستخلاص دين أو أدائه.

في حين يعد **المحاسب العمومي بمقتضى القانون** هو كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها وكذا المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية عمليات المداخيل والنفقات أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال أو قِيم يتولى حراستها، وإما بتحويلات داخلية للحسابات، وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يأمر بترويجها أو مراقبتها.

2) مكانة المحاسب العمومي ضمن منظومة المراقبة المالية.

يعتبر جهاز المراقبة العامة للالتزام بالنفقات التابع لوزارة المالية أحد أقدم أجهزة المراقبة المالية بالمغرب، وقد تم إدماج مصالح هذا الجهاز بالخزينة العامة للمملكة منذ سنة 2006 بموجب المرسوم رقم 2-06-52 بتاريخ 13 فبراير2006، وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة وذلك بهدف تبسيط المساطر والحد من صلابة القواعد القانونية وتعدد المتدخلين، وإخضاع المراقبين والمحاسبين لسلطة الخازن العام للمملكة.

وبعد صدور المرسوم رقم 2-07-1235 بتاريخ 2008/11/04 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، تمت تقوية مكانة المحاسب العمومي ضمن منظومة المراقبة المالية على الآمرين بالصرف من خلال دوره في مراقبة الالتزام بالنفقات وكذا مراقبة صحة أداء النفقات.

2-1: مسطرة مراقبة الالتزام بالنفقات

هي مراقبة قبلية تتم قبل أي التزام عبر آليتين:

- ✓ **مراقبة المشروعية:** يتولى في إطارها المحاسب العمومي التأكد من مشروعية مقترحات الالتزام بنفقات الدولة، ومدى مطابقتها للضوابط والإجراءات الشكلية المنظمة لها في القانون التنظيمي للمالية وقوانين مالية السنة والمرسوم الملكي المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- ✓ **المراقبة المالية:** هي آلية يقوم عبرها المحاسب العمومي بالتأكد مما يلي :
  - توفر الاعتمادات والمناصب المالية؛
  - الإدراج المالي للنفقة؛
  - صحة العمليات المحاسبية؛
  - المبلغ الإجمالي للنفقة التي تلتزم المصالح الآمرة بالصرف بها بالنسبة للسنة المالية التي أُدرجت خلالها.
  - وتُفضي مراقبة مقترحات الالتزام بالنفقات من قِبل المحاسب العمومي إلى إحدى النتائج التالية:
  - وضع التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة؛
  - إيقاف التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة وإرجاع الملف غير مؤشر عليه إلى الآمر بالصرف من أجل تسويته؛
  - رفض وضع التأشيرة، وفي هذه الحالة يجب أن يكون القرار معللا.

2-2: مسطرة مراقبة صحة اداء النفقات

يتميز المحاسب العمومي بكونه مُرَاقِبا ومُراقَبا في آنٍ واحد، فهو مراقِب لأنه مسؤول عن مراجعة كل عمليات المداخيل والإنفاق، وهو مراقب لكونه يخضع لإجراءات رقابية مختلفة، خصوصا مراقبة المفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات، إضافة لرقابة السلطة الرئاسية.

وتتم مراقبة النفقات بمناسبة الأداء، حيث يتوجب على المحاسب العمومي قبل التأشير التأكد من صحة حسابات تصفية النفقة، ووجود التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة، والصفة الإبرائية للتسديد، وإمضاء الآمر بالصرف، وتوفر اعتمادات الأداء، ووجود المستندات والوثائق المثبتة للنفقة، كما أنه لا يقوم بالأداء إلا في حالة عدم وجود تعرضات على الأداء عملا بأحكام الفصل 42 من المرسوم الملكي المتعلق بالمحاسبة العمومية.

المبحث الثاني: دور القاضي الإداري في تكييف بعض القواعد المحاسبتية المطبقة من طرف المحاسب العمومي

1) في منازعات العقود الإدارية

تعتبر سندات الطلب تعد أحد أساليب إبرام الصفقات العمومية والتي يتعين أن تخضع للمقتضيات التي يحددها القانون المنظر لها، باعتبار أن صفقات الجماعات الترابية تخضع للمقتضيات المنظمة لصفقات الدولة، بالإضافة إلى احترام مقتضيات المحاسبة العمومية.

وفي هذا الإطار اعتبرت محكمة النقض في إحدى قراراتها أن " سندات التسليم التي تعتبر حجة في إثبات المديونية هي تلك التي تتوفر فيها الشكليات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية حيث تكون مدينة بتوقيع الجهة المدينة وتحمل تأشيرة نفى الجهة اعتماد المحكمة

على سندات التسليم التي تتضمن أسماء وتوقيعات بدون ذكر صفة المتسلم ولا تحمل تأشيرة الجماعة وغير مؤرخة لا يعتد بها في الإثبات"[6].

ومن جهة أخرى فإن رفض الخازن الإقليمي التأشير على الالتزام بالنفقة من أجل تسوية مستحقات المستأنف عليه المكلف من قِبل الجماعة المستأنفة بأشغال دراسة وإنجاز تصاميم لمشروع مركز تجاري ليس من شأنه إعفاء الجماعة المذكورة من آثار تماطلها في الأداء، وتتحمل ضرر عدم انضباطها للقواعد المحاسبية المقررة بشأن تعاقداتها، وفي هذا السياق جاء في قرار لمحكمة النقض ما يلي:

« لكن، حيث إن محكمة الاستئناف لما تبين لها من وثائق الملف أن سبب عدم أداء الجماعة المستأنفة مستحقات المستأنف عليه المكلف من قبلها بأشغال دراسة وإنجاز التصاميم لمشروع تهيئة وبناء المركز التجاري للمنتجع السياحي يرجع إلى رفض الخازن الإقليمي التأشير على الالتزام بالنفقة من أجل هذه التسوية، وأن ذلك ليس من شأنه إعفاء الجماعة المذكورة من آثار تماطلها في الأداء، واعتبارا للصلاحيات المخولة لها قانونا لتمكين دائنها من المبلغ المستحق له، فضلا عن أن سبب عدم أداء تلك المستحقات تتحمل وِزره انضباطا للقواعد المحاسبية المقررة بشأن تعاقداتها، واعتبرت أن الجماعة مُطالبة بأداء تلك المستحقات، وبالتالي أيدت الحكم المستأنف القاضي بالأداء تكون قد بنت قضاءها على أساس من القانون وعللت قرارها تعليلا سائغا، وما بالوسيلة على غير أساس »[7].

2) في منازعات تسوية الوضعية الفردية

في هذا الإطار نناقش نازلة عرضت أمام القضاء الإداري لإبراز القواعد التي أقرها الاجتهاد القضائي في تكييف القواعد المحاسبية المرتبطة بالتأشير على بعض القرارات، وذلك من خلال ما يلي:

[6] - قرار محكمة النقض عدد 99 بتاريخ 27 يناير 2022 في الملف الإداري عدد 2020/1/4/3290

[7] - قرار محكمة النقض عدد 382 بتاريخ 18 يونيو 2020 ملف إداري عدد 2020/1/4/853.

-الطعن في قرار الخازن الوزاري برفض التأشير على مقرر تعيين في درجة مهندس دولة من الدرجة الأولى.

وتتلخص وقائع هذه النازلة بطعن بالإلغاء تقدم به الطاعن ضد قرار الخازن الوزاري القاضي برفض التأشير على قرار ترقيته إلى إطار مهندس دولة من الدرجة الأولى بعد حصوله على دبلوم مهندس دولة من الدرجة الأولى من مدرسة تكوين مهندسي المعادن بفرنسا بترخيص من الإدارة المشغلة بمتابعة الدراسة.

وبعد حسم محاكم الموضوع في النزاع ورفعه إلى محكمة النقض، قضت الغرفة الإدارية بنقض القرار المطعون فيه استنادا إلى الحيثية التالية:

« حيث إن محكمة الاستئناف لما استندت فيما انتهت إليه إلى أن وزير التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر سبق أن أصدر قرارا تحت عدد 1184-04 بتاريخ 07 ماي 2004 بتتميم القرار رقم 1979-01 الصادر بتاريخ 29 أكتوبر2001 بتحديد لائحة الشهادات التي تعادل دبلوم مهندس دولة، يقضي بمعادلة دبلوم مهندس دولة مشفوع بشهادة الباكالوريا المُسلمة من إحدى الشعب العلمية أو التقنية أو شهادة معترف بمعادلتها ب "Diplome d'ingénieur de l'école nationale supérieure des techniques industrielles et des mines de Douai – France"، وأن حصول المستأنف عليه على دبلوم مهندس مسلم له من المدرسة الوطنية العليا للمعادن "بدوي" يبقى معه محقا في التعيين في الدرجة المطلوبة، في حين تمسك الطرف الطالب أمامها بأن ملف المطلوب في النقض لم يكن كاملا ولا يحتوي على قرار المعادلة الذي يجب أن يصدر عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، ولا يمكن اعتماد دبلوم صادر عن جامعة أجنبية إلا عند الإدلاء به، ولا يمكن للخازن الوزاري أن يحل محل سلطة إدارية أخرى ويستنتج معادلة الدبلوم بناء على شهادة مسلمة من جامعة أجنبية أو بناء على نشر في الجريدة الرسمية لدولة أجنبية، وأن تسوية الوضعية الإدارية والمالية بناء على دبلوم أجنبي يقتضي أن يكون هذا الدبلوم معادلا للدبلومات التي تمنح الحق في ذلك، وأن الدبلوم الذي حصل عليه المطلوب في النقض لا يعادل أي دبلوم وطني يعطيه الحق في

ولوج درجة مهندس دولة من الدرجة الأولى، ورفض الخازن الوزاري لدى وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة التأشير على قرار تسوية وضعيته الإدارية والمالية بناء على هذا الدبلوم يكون قانونيا ومشروعا، ولم تُراع ما ذُكر لم تجعل لِما قضت به أساسا من القانون وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما يعرضه للنقض »[8]

-رفض الخازن الوزاري التأشير على قرار التوظيف في إطار حق المراقبة :

تتعلق وقائع هذه القضية في كون الطاعن اجتاز بنجاح مباراة توظيف مساعد تقني من الدرجة الثالثة، والتحق بعمله بأسلاك وزارة التجهيز والنقل بتاريخ 2016/06/09، إلا أنه بتاريخ 2016/07/13 تمت مراسلته من طرف الوزارة بتوقيفه عن العمل بعلة أنه على إثر عرض قرار توظيفه على تأشيرة الخازن العام الوزاري، امتنع عن ذلك معللا رفضه بكون دبلوم التأهيل لا يمكنه من التوظيف في درجة مساعد تقني من الدرجة الثالثة. فالتمس الحكم بإلغاء القرار القاضي بإيقافه عن العمل مع ترتيب الآثار القانونية عن ذلك. قضت محكمة أول درجة برفض الطلب وتم تأييد حكمها من طرف محكمة الاستئناف الإدارية،

قضت محكمة النقض برفض الطلب استنادا إلى الحيثية التالية :

« لكن، حيث إن المحكمة عللت ما انتهت إليه بأن دبلوم التقني بنمط التمدرس الذي يتوفر عليه المستأنف لم تتم معادلته ولا يوجد ضمن قائمة الدبلومات التي تخول التوظيف في إطار مساعد تقني من الدرجة الثالثة طبقا للمرسوم رقم 72-05-2 الصادر بتاريخ 02 دجنبر2005 بشأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التقنيين المشتركة بين الوزارات، كما أن رفض الخازن الوزاري يعتبر مبررا لعدم إمكانية إضفاء طابع المشروعية على التصرفات التي تمت حِيادا عن الضوابط القانونية، ولم تر فائدة في إجراء تحقيق في الدعوى ما دام قد تبين لها وجه البت فيها، تكون قد ركزت قضاءها على أساس باعتبار أن السلطة التنظيمية هي المخول لها تحديد نوع الدبلومات التي تعطي الحق في ولوج الوظائف العمومية احتراما لمبدأ فصل

---

[8] - قرار عدد 2019/223 بتاريخ 2019/02/21 ملف اداري عدد 2017/1/4/2153.

السلط، وأن امتناع الخازن العام يدخل في صلاحياته المستمدة من حق المراقبة اللاحقة للتحقق من صحة الالتزامات ومطابقتها مع القوانين عند التأشير على التوظيف، وتكون الوسيلة على غير أساس »[9].

كما اعتبرت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في قرار لها[10] أن النجاح في مباراة التوظيف لا يُكسب المترشح أي حق مكتسب في غياب استكمال مسطرة التوظيف باتخاذ الآمر بالصرف قرار التوظيف والتعيين في منصب قار في مرحلة أولى، ثم في مرحلة ثانية بتأشيرة المراقب المالي عليه في إطار مهام المراقبة المالية المخولة له بمقتضى القانون رقم 61-99 الصادر بتاريخ 2002/04/03 والمتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، وكذا المرسوم رقم 1235-07-2 بتاريخ 2008/11/04 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة الذي ينص في المادة العاشرة منه على أنه :

" لا تخضع لمراقبة المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي المنصوص عليها في المادة 3 من هذا المرسوم نفقات الموظفين والأعوان المرتبطة بالوضعيات الإدارية والرواتب، باستثناء تلك المتعلقة بقرارات التعيين والترسيم وإعادة الإدماج وتغيير الدرجة ومغادرة الخدمة، مهما كان مبلغها؛ ...".

3) في منازعات الحجز لدى الغير وتصحيحه

إن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بالمغرب ظل خاضعا لمقتضيات قانون المسطرة المدنية في إطار القواعد العامة للتنفيذ التي لا تتضمن أي أحكام خاصة بالتنفيذ في مواجهة الإدارة، مما جعل القاضي الإداري يهتدي إلى بعض الوسائل المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية من أجل إجبار الإدارة على التنفيذ، ويتعلق الأمر بالغرامة التهديدية وحجز ما للمدين لدى الغير.

[9] - قرار عدد 2019/913 بتاريخ 2019/07/11 ملف اداري عدد 2019/1/4/2427.

[10] - (قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 2030 بتاريخ 09 دجنبر 2021 في الملف عدد 2021/7208/137).

وقد كان العمل القضائي لمحكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) وقبل إحداث المحاكم الإدارية يرفض إيقاع الحجز على أموال أشخاص القانون العام لملاءة ذمتها من جهة، ولخضوعها لقواعد المحاسبة العمومية من جهة ثانية، ويقتصر في أحكامه على تسجيل الامتناع عن التنفيذ واعتباره أساسا للمطالبة بالإلغاء أو التعويض حسب الحالة.

وبعد إحداث المحاكم الإدارية، استقر العمل القضائي الإداري على تكريس قاعدة تعتبر من النظام العام، ألا وهي أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، سواء كان الحجز تحفظيا أو تنفيذيا، لافتراض يسرها وملاءة ذمتها، وبالنظر لما يشكله ذلك من تعطيل لسير المرافق العمومية وعرقلة لممارستها وظيفة النفع العام بانتظام واستمرار، ولتعارض هذا الحجز مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة، غير أنه يمكن الحجز على الأموال الخاصة للإدارة التي لا تلزم لسير المرفق العام والغير مخصصة لإدارة المرفق، معتبرا أنها تنزل منزلة أموال الشخص العادي وبالتالي يجوز الحجز عليها.

وبعد صدور قانون المالية رقم 19-70 للسنة المالية 2020 ونشره بالجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 14 دجنبر2019، جاءت المادة التاسعة منه بمقتضيات قانونية جديدة وحملت عنوان " تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها "، ونصت أحكامها على ما يلي :

" يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.

في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ، يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، يتعين الأمر بصرفه داخل أجل أقصاه تسعون يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجل المنصوص

عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.

وإذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع سنوات ووفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية ".

ومن خلال الاطلاع على الأحكام والقرارات القضائية الصادرة بعد دخول مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 حيز التطبيق، يتبين أنها استثنت المؤسسات العمومية من مجال تطبيقها كما هو الشأن بالنسبة للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي طبقا للقانون رقم 00-07 المحدث لها، على اعتبار أن المادة التاسعة نفسها تتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ولا تهم المؤسسات العمومية، وقد جاء في القرار الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 2023/05/11 ما يلي : « لكن حيث إن محكمة الاستئناف لما انتهت إلى تأييد الأمر الابتدائي القاضي بالمصادقة على الحجز متبنية تعليلاته التي جاء فيها بأن امتناع الطالبة (الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة مراكش آسفي) عن التنفيذ ثابت في حقها بمقتضى محضر الامتناع المنجز من طرف المفوضة القضائية أم هاني جلوقي بتاريخ 2020/01/07، والتي ضمنته تصريح مسؤول الشؤون المالية بأن الأكاديمية تمتنع عن التنفيذ، وهو امتناع صريح وأن ادعاء المنفذ عليها بكونها مستعدة للأداء في إطار التسوية الودية على دفعات لم يقم عليه دليل في أوراق الملف، وردت ما تمسكت به الطالبة بخصوص خرق مقتضيات المادة التاسعة من قانون المالية لسنة 2020 بأن منع إيقاع الحجز المقرر بمقتضى المادة المذكورة يتعلق فقط بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها بأداء مبلغ معين،

وأن الطالبة كمؤسسة عمومية غير مشمولة بها، فإنها، أي المحكمة، تكون قد تحققت من قيام شروط المصادقة على الحجز في ضوء امتناع الطالبة عن التنفيذ، واستحضرت أن مقتضيات المادة التاسعة المذكورة لا تنطبق على المؤسسات العمومية التي تتميز بشخصيتها المعنوية وباستقلالها الإداري والمالي عن الدولة، فتكون قد عللت قضاءها تعليلا سليما وجاء قرارها المطعون فيه مرتكزا على أساس سليم من القانون وغير خارق للمقتضيات المحتج بها، وما بالوسيلتين على غير أساس »[11].

كما أن مجموعة من الأحكام والقرارات القضائية اعتبرت بأنه لا مجال لاحتجاج الإدارة المحكوم عليها بمقتضيات المادة المذكورة إذا كانت مسطرة التنفيذ قد بوشرت قبل دخول قانون المالية لسنة 2020 حيز التنفيذ، ومن ذلك قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 16 مارس 2023 لذي جاء فيه أنه : " ... ومن جهة أخرى، فإن البين من وثائق الملف أن مسطرة التنفيذ تمت مباشرتها بموجب ملف التنفيذ عدد 2018/420 وتم إعذار المنفذ ضدها بالتنفيذ بتاريخ 2018/05/25، فتكون إجراءات التنفيذ تمت قبل دخول قانون المالية لسنة 2020 الساري المفعول بتاريخ 2020/01/01، ولا مجال للاحتجاج بالمادة التاسعة المذكورة ..."[12].

فيما اعتبرت قرارات قضائية أخرى أن إعمال مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 يتوقف على إدلاء رئيس الإدارة المنفذ عليها باعتباره آمرا بالصرف بما يثبت الوضعية الحالية للاعتمادات المالية المفتوحة بميزانية الإدارة وكذا المبالغ المرصودة لتنفيذ الأحكام القضائية والإجراءات المتخذة من أجل تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها والمبلغ المبرمج في ميزانيتها لهذه الغاية.

ولعل القراءة السليمة لمقتضيات المادة التاسعة أعلاه تكمن في أن عدم جواز الحجز على أموال وممتلكات الدولة والجماعة الترابية المعنية بالتنفيذ ليست قاعدة مطلقة وإنما ينبغي احترامها والتقيد بها في حالة ما إذا عملت الإدارة أو الجماعة في شخص الآمر بالصرف على

---

[11] - القرار الصادر عن محكمة النقض تحت عدد 1/549 بتاريخ 2023/05/11 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/667

[12] - قرار محكمة النقض عدد 1/279 الصادر بتاريخ 16 مارس 2023 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/4659

إصدار الأمر بصرف المبلغ المتوفر في اعتماداتها بالميزانية والمرصود لتنفيذ الحكم القضائي، ثم قام بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات الأربعة المقبلة، أما إذا لم يصدر الآمر بالصرف أمرا بصرف المبلغ المتوفر بميزانية الجماعة داخل أجل تسعين يوما من تاريخ إعذاره بالتنفيذ، أو إذا وفر الاعتمادات اللازمة والتزم بأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات المقبلة ولم يف بالتزامه خلال إحدى السنوات المعنية، صار الحجز على أموال الجماعة من أجل التنفيذ ممكنا في هذه الحالات.

وفي إطار طلبات المصادقة على الحجز الموقع على الحساب البنكي للإدارة المحكوم عليها بموجب حكمٍ قضائي نهائي بأداء مبلغ مالي أو تعويض، والمفتوح بين يدي الخزينة العامة للمملكة في حدود المبلغ الذي ما زال بذمة الإدارة المحجوز عليها، غالبا ما تتمسك الإدارة في معرض جوابها عن طلب المصادقة على الحجز بإثارة صعوبة في تنفيذ الأمر القاضي بالحجز لاعتبارات مادية وقانونية، معتبرة أن الحجز تم بين يدي الخازن الإقليمي الذي هو محاسب عمومي، ولا توجد بين يديه أموال مودعة ولا يمكن في هذه الحالة إعمال مقتضيات الفصل 494 من قانون المسطرة المدنية، وأن توفير الاعتمادات يتطلب القيام بالإجراءات التي يتطلبها القانون، وأن المحكمة خرقت المرسوم عدد 2-17-451 الصادر في 23 نونبر2017 بسن قواعد المحاسبة العمومية للجماعات. إلا أن قضاء محكمة النقض استقر على أن " صحة الحجز لا تشترط أن تكون العلاقة التي تربط المحجوز بين يديه بالمحجوز عليه علاقة مديونية، بل فقط أن يحوز المحجوز بين يديه لمبالغ أو مستندات للمحجوز عليه ويجوز الحجز عليها من طرف المكلف بالحجز وكذا التعرض على تسليمها، وأن الخازن الجماعي يتولى تدبير ومراقبة الحساب المفتوح باسم الجماعة بصفته نائبا عن الخازن العام للمملكة، وبالتالي يمارس صلاحياته باستقلالية عن الجماعة المنفذ عليها، مما يجعله في موقف الغير بالنسبة للجماعة المحجوز عليها، ويمكن الحجز بين يديه على المبالغ المدرجة في حسابها، وأن عدم مبادرة الجماعة في اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها التنفيذ بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة وإصدار الأمر بصرفها لا تُجدي معه ملاءة الذمة ويشكل في حد ذاته امتناعا منها يجعل إمكانية الحجز على أموالها قائمة طالما لم يقم

دليل ضمن وثائق الملف على ما من شأنه عرقلة سير نشاطها وتعطيل مهامها المرفقية ذات الصلة بوظيفة النفع العام"[13].

خاتمة

1) ملاحظات واستنتاجات

يلاحظ من خلال المنازعات القضائية التي عرضت على المحاكم الإدارية بخصوص الموضوع الذي نحن بصدد مناقشته أن المدعي يعمد في غالب الأحوال إلى رفع دعواه في مواجهة الإدارة المشغلة أو الآمر بالصرف، والحال أن السلطة الإدارية التي ينبغي عليه رفع دعواه في مواجهتها هي الخازن الوزاري باعتبار القرار الإداري الصادر عنه برفض التأشير إما على قرار التوظيف أو الترقية أو الأمر بصرف النفقة أو الدين هو القرار المؤثر في المركز القانوني للطاعن وهو القرار المنشئ الذي يترتب عنه إلغاء أو تعديل أو إنشاء مركز قانوني معين، بينما قرار الآمر بالصرف ليس بقرار تنفيذي طالما لم يتم التأشير عليه من قبل المراقب المالي ويبقى مجرد "مشروع قرار" لا يوفر للطاعن أي حق مكتسب وهو غير مؤثر في مركزه، بل على العكس هو في صالحه إذ يكون الآمر بالصرف في مثل هذه الحالات قد استجاب لطلب الطاعن وأصدر قرارا إما بتوظيفه أو بترقيته أو بتغيير إطاره الإداري أو بالأمر بصرف النفقة أو الدين المطالب به، بخلاف المحاسب العمومي الذي رفض التأشير على القرار المذكور استنادا إلى قواعد المحاسبة العمومية.

كما يلاحظ أيضا أن مسطرة الأمر بالتسخير المنصوص عليها في المادة 81 من نظام المحاسبة العمومية للجهات ونفس المادة من نظام المحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم، ونفس المادة من نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات لا يتم تفعيلها من طرف الآمرين بالصرف رغم أن المشرع سن هذه الآلية من أجل تجاوز أي تعطيل للعمل الإداري والمرفق العمومي، وتنتقل بموجبها المسؤولية المالية من المحاسب العمومي إلى الآمر بالصرف.

13 - راجع (قرار محكمة النقض عدد 1/106 صادر بتاريخ 02 فبراير2023 في الملف الإداري عدد 2020/1/4/2290).

فالمادة 81 من المرسوم رقم 451-17-2 الصادر بتاريخ 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات (للإشارة فالمحاسبة العمومية للجهات والعمالات والأقاليم تتضمن نفس المقتضى في المرسومين المتعلقين بهما وفي نفس المادة أيضا 81) تنص على أنه :

" إذا قام المحاسب المكلف بتعليق أداء نفقة بموجب أحكام الفقرة السابعة من المادة 80 أعلاه، وطلب الآمر بالصرف، كتابة وتحت مسؤوليته، تجاوز هذا الرفض، يقوم المحاسب المكلف، الذي تستبعد حينئذ مسؤوليته، بوضع تأشيرته على الأمر بالأداء، ويرفق هذا الأمر بنسخة من مذكرة ملاحظاته ومن الأمر بالتسخير.

استثناء من أحكام الفقرة السابقة، يتعين على المحاسب المكلف رفض الامتثال لأوامر التسخير إذا كان تعليق الأداء معللا بأحد الأسباب التالية :

- عدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها؛
- عدم وجود الأموال أو عدم توفرها أو عدم كفايتها؛
- عدم وجود التأشيرة القبلية على مقترح الالتزام؛
- انعدام الصفة الإبرائية للتسديد.

وفي حالة رفض التسخير، يقوم المحاسب المكلف فورا بإخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض للبت في الأمر. "

وقد ذهبت محكمة النقض في العديد من قراراتها الى تحميل المحاسبين العموميين المسؤوليتين الشخصية والمالية في حالة مخالفة القواعد المؤطرة لمهامهم ونذكر على سبيل المثال لا الحصر القرار رقم 793 الصادر بتاريخ 08 أكتوبر 2020 في الملف الإداري عدد 2019/1/4/2908 الدي أقر القاعدة التالية:

" يعتبر المحاسبون العموميون للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها, ما عدا في حالة إصدار أمر بالتسخير بكيفية مشروعة عن الآمر بالصرف ، مسؤولين شخصيا وماليا في حدود

الاختصاصات المسندة إليهم بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بتحصيل المداخيل المعهود إليهم بها بمقتضى النصوص القانونية الجاري بها العمل، كما يعتبر كل آمر بالصرف أو مراقب أو محاسب عمومي مسؤولا عن القرارات التي اتخذها أو أشر عليها أو نفذها من تاريخ استلامه لمهامه إلى تاريخ انقطاعه عنها، وذلك عملا بمقتضيات المادة 6 من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين و المادة 28 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية".

ومن الملاحظ أيضا أن الدائنين الحاملين لسندات أو أحكام مشمولة بالتنفيذ ضد جماعة ترابية لا يعملون على تطبيق مقتضيات المادة 83 من المرسوم رقم 451-2-17 السالف ذكره، والتي تنص على أنهم ملزمون بطلب الأداء بكيفية صحيحة أمام الآمر بالصرف للجماعة، وإذا امتنع عن إصدار الأمر بصرف النفقات المذكورة، جاز اللجوء إلى حق الحلول وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 198 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، بحيث يوجه إليه عامل العمالة أو الإقليم طلب استفسارات ثم إعذارا من أجل الأمر بصرف النفقة المعنية في أجل أقصاه 7 أيام من تاريخ الإعذار قبل تطبيق مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 76 من نفس القانون التنظيمي، اللتان تنصان على إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع، ويبت القضاء الاستعجالي بحكم قضائي نهائي داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة ضبط المحكمة، وإذا أقر الحكم القضائي حالة الامتناع، جاز للعامل الحلو محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

ويستنتج من وقائع القرارات القضائية في المادة الإدارية المشار إلى نماذج منها في هذه المداخلة خصوصاً المرتبطة بالتنفيذ، أن المحاسب العمومي يجد نفسه في جل الحالات بين مطرقة التهديد بالتنفيذ الجبري من غرامة تهديدية وحجز على الأموال العامة، المستند على الشرعية الإدارية من جهة وبين سندان التهديد بالمساءلة أمام قاضي المحاكم المالية أو وزير المالية من جهة أخرى..

لكن مهما يكن وفي كل الأحوال فإن حالة الحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المقضي به تمنع أي استناد الى قانون المحاسبة العمومية بموجب الشرعية المالية والمحاسبية نفسها, ودليل على ذلك المقتضى القانوني المحدد لقائمة المستندات المثبتة لنفقات ومداخيل الدولة والتي من بينها الأحكام القضائية.

2) اقتراحات

من أجل المساهمة في بلورة حلول عملية لمختلف الإشكاليات ذات الصلة بموضوع مداخلتنا، نقترح ما يلي:

- ✓ تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية العالقة (المخلفة) خصوصا المكتسبة لقوة الشيء المقضي به.
- ✓ الوقاية من المنازعات عبر تفادي أسباب نشوءها.
- ✓ احترام حق الملكية الخاصة.
- ✓ مأسسة الاستشارة والمساعدة القانونية بمؤسسات الدولة والجماعات الترابية.
- ✓ الإستعانة بمساعدة محاسب مدقق من القطاع الخاص مكلف بالتتبع والمواكبة والمصادقة على الميزانية السنوية.
- ✓ التفعيل الجدي للمقتضيات القانونية المتعلقة بالتظلم والمساطر القبلية والصلح والوساطة والتحكيم لحسم النزاع في مهده واقتصاد الجهد والوقت والحفاظ على المال العام ورفع منسوب الثقة لدى المواطن في المرافق العمومية.
- ✓ الحرص على التتبع الجدي لمسار المنازعات الرائجة امام المحاكم وممارسة حقوق الدفاع وفقا لما يقتضيه القانون.
- ✓ وأخيرا، نقترح أن يكون موضوع المناظرة الوطنية الثانية حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها في إطار الدينامية التي تعيشها الوكالة القضائية وشركائها، هو الخبرة القضائية في المادة الإدارية لارتباط الموضوع ارتباطا عضويا بموضوع هذه المناظرة الوطنية الأولى الناجحة.

تدبير منازعات الدولة والوقاية منها
في ضوء تقارير المجلس الأعلى للحسابات

السيد عبد الوهاب قادري
رئيس الغرفة الأولى بالمجلس الأعلى للحسابات

في البداية، يسعدني ويشرفني أن أتناول أمام هذا الجمع الكريم موضوعًا حيويًا يندرج ضمن أشغال هذه المناظرة الوطنية الأولى حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، باعتبارها مدخلًا أساسيا لصون المشروعية، وضمان استقرار الاستثمار، وترشيد النفقات العمومية، ولا سيما في ضوء تقارير المجلس الأعلى للحسابات، وذلك في إطار المهام الرقابية والتقييمية التي يضطلع بها.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية خاصة، نظرًا لما ينطوي عليه من أبعاد متعددة، مالية وقانونية وإدارية، إذ يمس جوهر الحكامة الجيدة، ويؤثر على صورة الإدارة وقدرتها على حماية المال العام وتعزيز الثقة، كما قد يثير مسؤولية الإدارات والمؤسسات العمومية.

وانطلاقًا من ذلك، سأتناول هذا الموضوع من خلال أربعة محاور أساسية؛ يتناول المحور الأول السياق العام لإنجاز مهمات تقييم تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، فيما أخصص المحور الثاني لاستعراض أبرز الملاحظات الصادرة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات. أما المحور الثالث، فسأتطرق فيه إلى مجموعة من المداخل الأساسية الكفيلة بتعزيز فعالية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، على أن أختتم هذه المداخلة بمحور رابع وأخير أتناول فيه توصيات المجلس الأعلى للحسابات.

أولا: السياق العام لإنجاز مهمات تقييم تدبير منازعات الدولة والوقاية منها

تُعد نجاعة الإدارة العمومية ومؤسسات الدولة ركيزة أساسية للنهوض بالتنمية المستدامة وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات العمومية، إذ تسهم بشكل مباشر في تحسين جودة الخدمات العمومية وتوفير مناخ ملائم للاستثمار.

غير أن هذه النجاعة تظل رهينة بمدى قدرة الإدارة العمومية على التوظيف الأمثل للإمكانات المتاحة، بما يمكنها من تفادي الوقوع في منازعات قضائية ذات انعكاسات سلبية على أداء المرافق العمومية وعلى توازناتها المالية.

وفي هذا السياق، أنجز المجلس الأعلى للحسابات عدة مهمات رقابية همّت، كليًا أو جزئيًا، تدبير المنازعات القضائية، من بينها مهمة أُنجزت سنة 2015 لتقييم تدبير منازعات الدولة، وأخرى سنة 2017 تتعلق بتدبير منازعات الجماعات الترابية، إضافة إلى مهمات رقابية أخرى تناولت، بصفة دورية، الجوانب المرتبطة بتدبير المنازعات.

وقد أظهرت مختلف هذه التقارير وجود تراكم ملحوظ في ملفات المنازعات المرفوعة ضد الدولة، نتيجة اختلالات متعددة، من أبرزها ضعف الإحاطة بالمخاطر القانونية، والإشكالات المرتبطة بالتعاقد وعدم استباقها، فضلًا عن محدودية اللجوء إلى آليات التسوية الحبية، وهو ما يفضي إلى ضغط متزايد على المرافق العمومية، ويؤثر سلبًا على استقرارها المالي والتنظيمي.

كما عرف حجم المنازعات تطورًا كبيرًا، حيث تم تسجيل حوالي 60 ألف قضية سنة 2024، موزعة بين منازعات مرتبطة بالمسؤولية الإدارية وأخرى متعلقة بعقود الاستثمار. وفي هذا الإطار، صدرت أحكام قضائية ضد الدولة بما يفوق 5 مليارات درهم برسم سنة 2023، دون احتساب الأحكام الصادرة ضد الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية.

ويُشار كذلك إلى أن عدد القضايا الجديدة المبلَّغة إلى الوكالة القضائية للمملكة عرف تطورًا ملحوظًا، إذ انتقل من 14.217 قضية سنة 2015 إلى 21.218 قضية سنة 2024. غير أن هذه الوكالة لا تتوصل سوى بحوالي ثلث هذه الملفات، الأمر الذي يقتضي تعزيز دور هذه

المؤسسة وتعزيزه، بالنظر إلى وظيفتها الحيوية في مواكبة المدبرين العموميين في مجال تدبير المنازعات والوقاية منها.

ومن خلال مهمات مراقبة تسيير عدد من القطاعات الحكومية والمؤسسات والمقاولات العمومية، سجل المجلس الأعلى للحسابات أن القضايا المرفوعة ضد هذه الأجهزة تنقسم إلى ثلاثة أصناف رئيسية؛ يتعلق الصنف الأول بمنازعات إدارية مع مقاولات الأشغال وموردي الخدمات، فيما يهم الصنف الثاني المنازعات العقارية، لا سيما في إطار الاعتداء المادي، بينما يخص الصنف الثالث المنازعات القائمة مع مؤسسات ومقاولات عمومية أخرى أو مع الجماعات الترابية. وتُعرض أغلب هذه المنازعات، سواء ذات الطابع القضائي أو الإداري، على القضاء للفصل فيها، في حين تبقى نسبة ضئيلة جدًا، لا تتجاوز 5%، تُحل عن طريق المسطرة الحبية.

ثانيا: الملاحظات الصادرة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات

في إطار اضطلاعه بمهامه الرقابية، سجل المجلس الأعلى للحسابات مجموعة من الملاحظات الجوهرية المتعلقة بتدبير منازعات الدولة، يمكن إجمالها فيما يلي:

1- تنامي عدد منازعات الدولة

وقف المجلس الأعلى للحسابات على التأثيرات المتعددة لتنامي عدد منازعات الدولة، والتي تتجلى أساسًا في الجوانب التالية:

- **تأثير العدد المتزايد للدعاوى على أداء الأجهزة والمؤسسات العمومية**

يُعد تزايد عدد الدعاوى القضائية المرفوعة ضد الدولة من الإشكالات البارزة التي تلقي بظلالها على أداء الأجهزة والمؤسسات العمومية، لما يترتب عنه من أعباء إدارية وقانونية متنامية. إذ إن ارتفاع وتيرة المنازعات يُحدث ضغطًا كبيرًا على الهياكل المكلفة بتدبيرها، سواء من حيث الموارد البشرية، أو من حيث آليات التنسيق والتتبع.

وفي ظل هذا الكم الهائل من القضايا، تتعاظم صعوبة ضمان التتبع الدقيق والشامل لمختلف الملفات عبر جميع مراحل التقاضي، من المرحلة الابتدائية إلى الاستئناف ثم النقض،

فضلًا عن الإكراهات العملية المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة. ويترتب عن ذلك تأثير سلبي محتمل على فعالية العمل الإداري وعلى جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين.

- **كلفة مالية وزمنية مرتفعة**

يُسفر الارتفاع المتزايد في عدد القضايا المرفوعة ضد الدولة عن آثار مالية وتنظيمية بالغة الأهمية، إذ يؤدي توسّع حجم المنازعات إلى ارتفاع الكلفة الإجمالية للتقاضي، سواء من حيث أتعاب المحامين أو مبالغ التعويضات المحكوم بها ضد الدولة، فضلًا عمّا يستلزمه تدبير هذه الملفات من تعبئة موارد بشرية إضافية ووسائل لوجستيكية مهمة.

وفي هذا السياق، تؤكد تقارير المجلس الأعلى للحسابات أن غياب آليات دقيقة وفعالة للتنسيق والتتبع يسهم في تضخيم الأعباء المالية والزمنية المرتبطة بتدبير المنازعات، ويفضي إلى تعطيل إنجاز بعض مشاريع الدولة أو التأثير سلبًا على استمرارية وجودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين.

وعليه، يتبيّن أن تنامي عدد القضايا لا يقتصر أثره على الجانب القانوني فحسب، بل ينعكس بشكل مباشر على الموارد المالية والتنظيمية للدولة، بما يشمل تكاليف التقاضي ومختلف الإمكانيات البشرية واللوجستية المعبّأة لمعالجة هذه الملفات.

ولتوضيح ذلك، يمكن الاستئناس، على سبيل المثال، بوضعية عدد القضايا ومبالغ الأحكام الصادرة ضد مؤسستين عموميتين، كما يلي:

مجال المؤسسة	عدد القضايا	المبلغ الإجمالي للتعويضات	فترة المراقبة
التهيئة والتدبير الحضري	6	418 مليون درهم	2020-2015
التنمية الترابية	23	12,5 مليون درهم	2021-2017

وتبرز هذه المعطيات، على سبيل المثال، حجم الأثر المالي للأحكام القضائية على التوازنات المالية لهاتين المؤسستين، نتيجة اختلالات مرتبطة بالمراقبات الواجب ممارستها، وعدم احترام

النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، ولا سيما تلك المتعلقة بالصفقات العمومية ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

2- الاعتداء المادي على العقارات

تُعد ظاهرة الاعتداء المادي على الملكية العقارية من أبرز أنواع المنازعات التي تستدعي معالجة قانونية وهيكلية شاملة. وينجم هذا الاعتداء، على وجه الخصوص، عن لجوء بعض القطاعات الحكومية أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية إلى وضع اليد على عقارات مملوكة للغير، دون التقيد بالمساطر القانونية المعمول بها، سواء تعلق الأمر بمسطرة الاقتناء بالتراضي أو بمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

وغالبًا ما يتم تجاوز هذه المساطر، المنصوص عليها في القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، بدعوى اعتبارات آنية مرتبطة بإنجاز مشاريع استعجالية، أو بسبب عدم توفر الاعتمادات المالية في الوقت المناسب. ويترتب عن ذلك الاستيلاء الفعلي على العقار قبل استكمال الإجراءات القانونية الواجبة، مما يُخلّ بالتوازنات المالية للمؤسسات المعنية، ويُحمّلها أعباء مالية إضافية، نتيجة التعويضات المحكوم بها قضائيًا لفائدة المتضررين.

وتجدر الإشارة إلى أن المساطر الإجرائية المرتبطة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة تُعد من الضمانات الأساسية الكفيلة بحماية حقوق المالكين وضمان مشروعية تدخل الإدارة. إذ يفرض الإطار القانوني المنظم لها الالتزام بجملة من الإجراءات الجوهرية، من بينها نشر قرارات الإعلان عن المنفعة العامة، وتحديد طبيعة العقار المعني وموقعه بدقة، فضلًا عن دعوة المالكين إلى التفاوض قصد التوصل إلى اقتناء بالتراضي كلما أمكن ذلك. وفي حال تعذر الاتفاق، يتعين على الإدارة اللجوء إلى الخبرة القضائية لتحديد قيمة التعويض المناسب.

غير أن الإخلال بهذه المقتضيات الإجرائية يفتح المجال أمام نشوء منازعات قضائية، تترتب عنها آثار مالية وقانونية سلبية تمس الدولة والمؤسسات العمومية، وتؤدي إلى تضخم كلفة المشاريع العمومية وتقويض مبدأ المشروعية.

وقد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات وجود عدة عوامل وراء الاعتداء المادي على العقارات، من أبرزها:

- **طول المساطر**

يُعزى هذا العامل، في جزء كبير منه، إلى الصعوبات العملية التي تواجه بعض الإدارات، والمرتبطة ببطء وتعقيد مساطر نزع الملكية لأجل المنفعة العامة. وهو ما يدفعها، تحت ضغط الوقت ومتطلبات الاستعجال، إلى اعتماد ممارسات غير سليمة قانونيًا أو الالتفاف على المساطر الواجبة، غالبًا بدعوى تسريع إنجاز المشاريع العمومية.

غير أن اللجوء إلى هذه الأساليب يفضي إلى المساس بمبدأ المشروعية وبحقوق المالكين، ويعرض الإدارة لمنازعات قضائية تترتب عنها تبعات مالية وتنظيمية قد تفوق بكثير الكلفة والآجال التي كان من الممكن تحملها في حال احترام المساطر القانونية منذ البداية.

- **ضعف التخطيط واستشراف الحاجيات العقارية**

إلى جانب طول الإجراءات المسطرية المرتبطة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، يلاحظ في عدد من المشاريع العمومية غياب البرمجة العقارية المسبقة، التي من شأنها تأمين مسار قانوني واضح لاقتناء العقارات أو نزع ملكيتها قبل وضع اليد عليها.

ويؤدي هذا القصور في التخطيط إلى مباشرة الأشغال أو الاستغلال الفعلي للعقار دون استكمال الإجراءات القانونية اللازمة، مما يُفرز وضعيات غير سليمة من الناحية القانونية، ويؤدي إلى نشوء منازعات قضائية مع المالكين. كما ينعكس هذا الخلل سلبًا على حسن تدبير المشاريع العمومية، سواء من حيث احترام الآجال والتكاليف، أو من حيث الحفاظ على التوازنات المالية للمؤسسات المعنية.

- **ضعف الوعي القانوني أو محدودية الخبرة لدى بعض المتدخلين الإداريين**

يُعد ضعف الوعي القانوني أو محدودية الخبرة لدى بعض المتدخلين الإداريين من العوامل الأساسية التي تسهم في تفاقم المنازعات المرتبطة بنزع الملكية والاعتداء المادي. فغياب الإلمام الكافي بالإطار القانوني المنظم قد يؤدي أحيانًا إلى تأويل جزئي أو خاطئ لبعض المقتضيات القانونية، من قبيل التذرع بالحيازة الفعلية عند انطلاق أوراش المشاريع العمومية، دون التنسيق المسبق مع الهيئات القانونية المختصة.

- **محدودية الإجراءات الوقائية لتفادي الاعتداء المادي**

تسهم محدودية الإجراءات الوقائية المعتمدة لتفادي حالات الاعتداء المادي في تعميق الإشكالات المرتبطة بتدبير العقار العمومي. إذ يُلاحظ ضعف توعية الأطر الإدارية بالعواقب القانونية والمالية المترتبة عن وضع اليد غير القانوني على عقارات الغير، سواء عبر برامج تكوين منتظمة، أو من خلال إصدار دوريات توجيهية واضحة ومُلزمة.

كما أن عدم إلزامية استشارة الممثل القانوني للدولة أو المصالح القانونية المختصة قبل إطلاق المشاريع التي تستوجب حيازة عقارات، يحول دون اعتماد نهج قانوني سليم قائم على سلوك مسطرة الاقتناء بالتراضي أو مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة. ويتفاقم هذا الوضع في ظل غياب أنظمة معلوماتية متقدمة تدمج تشريع نزع الملكية، وتتيح تتبع الوضعية القانونية لكل عقار، مع إمكانية تفعيل آليات إنذار مبكر عند الشروع في الأشغال دون تسوية عقارية مسبقة.

وفي هذا السياق، يعتبر القضاء، في الغالب أن وضع الإدارة يدها على عقار دون سند قانوني يُشكل مساسًا جسيمًا بحق الملكية الخاصة، مما قد يترتب عنه الأمر بوقف الأشغال أو إزالة المنشآت المقامة، أو الاكتفاء بالحكم بتعويض مالي بديل في الحالات التي تكون فيها المنشآت ذات منفعة عامة ويصعب هدمها.

كما أن حالة اللّا يقين الناتجة عن الاعتداء المادي تؤثر سلبًا على سير وجودة المشاريع العمومية، فضلًا عن انعكاسها على مستوى الثقة في الإدارة وقدرتها على احترام قواعد التعاقد والتدبير العقاري، وهو ما قد يحد من جاذبية الاستثمار ومن فرص الشراكة مع القطاع الخاص.

3- منازعات متكررة مع مقاولات الأشغال وموردي الخدمات

إلى جانب منازعات الاعتداء المادي على العقارات، تُسجَّل كذلك منازعات متكررة بين الإدارات العمومية من جهة، ومقاولات الأشغال وموردي الخدمات من جهة أخرى، والتي ترجع أساسًا إلى مجموعة من الاختلالات، من بينها عدم احترام مبادئ المنافسة والشفافية والمساواة بين المتنافسين، والإقصاء غير المبرر لبعض المنافسين، أو التفضيل غير المشروع لآخرين، فضلًا عن عدم التقيد بالشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في دفاتر التحملات.

وبالإضافة إلى الاختلالات المرتبطة بمرحلة إبرام الصفقات، تبرز إشكاليات أخرى أثناء مرحلة تنفيذها، تسهم بدورها في نشوء المنازعات، من قبيل التأخر في أداء مستحقات المقاولين، مما يؤدي إلى تراكم الديون والمطالبة بالتعويضات، أو تأخر المقاولات في تنفيذ الأشغال أو تسليم التوريدات، الأمر الذي يدفع الإدارة إلى فرض جزاءات أو اللجوء إلى فسخ الصفقات. كما تشمل هذه الإشكاليات عدم احترام المقاولات للمواصفات التقنية المتعارف عليها أو المتفق بشأنها، وكذا الإخلال بالكميات المتعاقد عليها.

أما بخصوص الأسباب الكامنة وراء تفاقم المنازعات ضد الدولة، فقد وقف المجلس الأعلى للحسابات على عدة عوامل، من أبرزها محدودية الكفاءات المكلفة بتدبير الصفقات العمومية داخل الإدارات العمومية، نتيجة النقص في التكوين المستمر في هذا المجال، فضلًا عن عدم الاستعانة، بالشكل الكافي، بالخبرات القانونية والتقنية اللازمة خلال مرحلتي الإعداد والتنفيذ.

كما تعود هذه المنازعات إلى ضعف آليات الوقاية وتسوية النزاعات، ويتجلى ذلك على الخصوص في غياب آليات فعالة للوقاية من المنازعات قبل تفاقمها، ومحدودية اللجوء إلى الوسائل البديلة لفض النزاعات، كآليات الصلح والتحكيم، فضلًا عن عدم تفعيل آليات الرقابة

الداخلية والتدقيق في الوقت المناسب. ويُضاف إلى ذلك، في بعض الحالات، غياب الشفافية والنزاهة، حيث سُجلت ممارسات غير مشروعة، من قبيل افتعال منازعات بتواطؤ مع بعض الموظفين، عبر تمكين المدعين من وثائق غير قانونية، من قبيل سندات طلب غير مؤشر عليها، تُستعمل لإثارة مسؤولية الإدارة.

ومن بين الاختلالات الأخرى التي سجلها المجلس، والتي تمت إحالتها على الجهات المختصة داخله لترتيب الآثار القانونية اللازمة، تلك المتعلقة بالفسخ غير السليم للصفقات العمومية دون تسوية المستحقات أو الأشغال المنجزة، وعدم إصدار أوامر الشروع في الخدمة، وتوقف أو عدم إتمام المشاريع، مما يترتب عنه رفع دعاوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار. كما تشمل هذه الاختلالات التأخر في الأداء وتسوية المستحقات، لاسيما المتعلقة بالدراسات وفوائد التأخير، فضلًا عن الاقتطاع غير المشروع من الكفالات والضمانات المالية، إلى جانب النزاعات المرتبطة بالأشغال الإضافية غير المؤداة وغيرها من الحالات المماثلة.

4- إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية

رصد المجلس الأعلى للحسابات، من خلال مهامه الرقابية، مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية، سواء الصادرة ضد الدولة أو لفائدتها.

ففيما يخص تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة، سجل المجلس عدة صعوبات، من أبرزها محدودية برمجة الاعتمادات المالية الكافية ضمن الميزانيات المخصصة لتسوية الأحكام القضائية، أو تأخر تنفيذها بسبب إعطاء الأولوية لالتزامات مالية أخرى. كما يلاحظ البطء في تسوية مستحقات الأطراف المحكوم لهم ضد الدولة، إلى جانب تراكم القضايا وضعف تنظيم مسطرة التنفيذ، الأمر الذي يسهم في إطالة آجال التنفيذ ويؤثر سلبًا على فعاليته. ويترتب عن هذه الوضعية، في نهاية المطاف، إضعاف مستوى الثقة في قدرة الإدارة على الوفاء بالتزاماتها القانونية واحترام حجية الأحكام القضائية.

ومن جهة أخرى، وقف المجلس على جملة من الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لفائدة الإدارات العمومية، حيث يلاحظ ضعف تفعيل آليات التحصيل الجبري، من قبيل الحجز أو الإشعار للغير الحائز، إضافة إلى الاصطدام بإكراهات واقعية، من بينها غياب معلومات دقيقة حول ممتلكات المدينين، أو صعوبات تتبع أماكن تواجدهم.

كما تُسجَّل محدودية التنسيق بين الإدارات المعنية، وعدم توفر قاعدة بيانات مشتركة بين الأجهزة العمومية، الأمر الذي يجعل تتبع ممتلكات المكلفين بالأداء أو المدينين مسألة معقدة. ويُضاف إلى ذلك النقص المسجل في الموارد البشرية والتقنية على مستوى مصالح التنفيذ، مما يحد من نجاعتها في تتبع وتنفيذ الأحكام القضائية داخل آجال معقولة.

ثالثا: مداخل لتعزيز فعالية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها

من بين المداخل الكفيلة بتعزيز فعالية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، أبرزت تقارير المجلس الأعلى للحسابات مجموعة من التدابير الأساسية، من أهمها ما يلي:

1- تبني مقاربة وقائية داخل الإدارة

يقتضي تعزيز المقاربة الوقائية داخل الإدارة تكريس رؤية استباقية لتدبير المخاطر القانونية، ولا سيما من خلال الاستفادة المثلى من المزايا التي يتيحها الإطار القانوني المنظم لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة. غير أن الممارسة العملية تُبرز محدودية استفادة الدولة من هذه المزايا، نتيجة عدم الالتزام الكامل بمساطر وإجراءات هذا القانون.

ففي العديد من الحالات، تقدم بعض الجهات الإدارية على إنجاز مشاريع عمومية أو وضع اليد على عقارات مملوكة للغير قبل استكمال المساطر القانونية الواجبة، إما بدعوى الاستعجال أو بهدف تسريع وتيرة الأشغال. كما تلجأ إدارات أخرى إلى مباشرة مسطرة نزع الملكية واستصدار مرسوم نقل الملكية دون استكمال باقي الإجراءات الإدارية والقضائية المنصوص عليها قانونًا، الأمر الذي يحرم الدولة من الضمانات والامتيازات التي يوفرها هذا الإطار التشريعي، ويعرضها

لمنازعات قضائية وتبعات مالية كان بالإمكان تفاديها لو تم احترام المسطرة القانونية بكامل مراحلها.

وإلى جانب ذلك، يكتسي التنسيق بين مختلف المتدخلين أهمية بالغة، ولا سيما بين الإدارات المعنية والخزينة العامة للمملكة، وذلك تفاديًا لمخاطر مالية جسيمة، من بينها احتمال أداء نفس المبالغ المحكوم بها أكثر من مرة. إذ إن ضعف التنسيق بين المتدخلين في مسطرة تنفيذ الأحكام القضائية قد يؤدي، في بعض الحالات، إلى تنفيذ الحكم الواحد مرتين، لاسيما عندما يلجأ بعض الدائنين إلى مباشرة حجوزات على حسابات الخزينة العامة للمملكة لدى بنك المغرب دون إشعار مسبق للإدارة المعنية بالنزاع، في الوقت الذي قد تبادر فيه هذه الأخيرة، بحسن نية، إلى تحويل المبالغ المحكوم بها إلى صندوق الإيداع والتدبير عبر كتابة الضبط بالمحكمة.

ويترتب عن هذا الخلل في التنسيق بين الإدارة والخزينة العامة للمملكة هدرٌ للمال العام، ويؤكد الحاجة الملحة إلى إرساء آليات أكثر نجاعة لتبادل المعلومات، وتعزيز التتبع المشترك لعمليات تنفيذ الأحكام القضائية.

2- الحرص على تفعيل الآليات البديلة لحل المنازعات

يقتضي تعزيز فعالية تدبير منازعات الدولة والوقاية منها الحرص على تفعيل الآليات البديلة لحل المنازعات، ولا سيما من خلال اعتماد المساطر التصالحية، والاستفادة من مزاياها في تقليص الكلفة الزمنية والمالية للتقاضي.

غير أن الممارسة العملية تُظهر أن نسبة الملفات المعروضة على اللجان التصالحية، التي يُفترض أن تبت في إمكانية إبرام اتفاقات ودية قبل اللجوء إلى النزاع القضائي أو أثناء سريانه، تظل محدودة مقارنة بالعدد الإجمالي للدعاوى المرفوعة ضد الدولة، وهو ما يحد من فعالية الحلول الحبية ودورها في تخفيف العبء عن القضاء وعن الإدارة على حد سواء.

كما يبرز في هذا السياق غياب مقتضيات قانونية صريحة من شأنها تحفيز الإدارات العمومية على اللجوء إلى الآليات البديلة لتسوية المنازعات، ومنحها هامشًا كافيًا من المرونة

لإجراء مفاوضات صلح فعالة وسريعة، بما يراعي حماية المال العام ويضمن في الوقت ذاته تسوية النزاعات في آجال معقولة.

هذا، فضلًا عن ضرورة تعزيز إمكانات التفاوض التخصصي داخل الإدارات، إذ إن أغلب أشكال الصلح أو الوساطة تقتضي توفر أطر إدارية مؤهلة، تتوفر على كفاءات في تقنيات التفاوض وصياغة اتفاقات التسوية، إلى جانب الإلمام بالجوانب القانونية والتعاقدية المعقدة التي تميز هذا النوع من المنازعات.

3- التسريع بإرساء استراتيجية دفاعية موحدة للدولة

أبرزت الممارسة العملية أن تعدد المتدخلين وتشتت المسؤوليات يؤديان إلى تدبير مجزأ وغير منسجم للملفات القضائية، مما يستدعي التسريع بإرساء استراتيجية دفاعية موحدة للدولة، تقوم على توحيد آليات اتخاذ القرار وتعزيز التنسيق بين مختلف الإدارات المعنية.

ففي غياب إطار موحد، تميل كل إدارة إلى اعتماد مسار مستقل في تقييم منازعاتها وتحديد جدوى اللجوء إلى الحلول الحبية، ولا سيما الصلح، وهو ما يفضي إلى تشتت آليات اتخاذ القرار داخل الإدارة العمومية. كما يترتب عن هذا الوضع غياب بروتوكولات أو دلائل مرجعية مشتركة تُحدد، بشكل موضوعي، معايير اتخاذ قرار التسوية الودية، من قبيل قيمة المبالغ المتنازع عليها، أو درجة المخاطر القانونية، أو احتمال كسب الدعاوى أو خسارتها في النزاع.

ويؤدي هذا التفاوت في المقاربات والقرارات إلى ضعف التنسيق بين الإدارات، والحد من فعالية الحلول الحبية، وزيادة احتمالات اللجوء إلى القضاء، بما يترتب عنه من إطالة أمد النزاعات وارتفاع كلفة التقاضي.

وإلى جانب ذلك، يقتضي إرساء هذه الاستراتيجية الموحدة دعم القدرات المهنية للأطر الإدارية، من خلال تعزيز الثقافة القانونية والإلمام بالاجتهاد القضائي، فضلًا عن العمل على تقليص مستوى التخوف السائد لدى بعض الأطر. إذ تخشى هذه الأخيرة أحيانًا أن يُساء تأويل القبول بتنازل جزئي عن حقوق الدولة في إطار الصلح، باعتباره إهمالًا أو تبديدًا محتملًا للمال

العام، وهو ما يدفعها إلى العزوف عن اتخاذ قرارات عملية وجريئة من شأنها توفير الوقت والتكاليف عبر تسوية ودية فعالة.

4- اعتماد منظومة رقمية مركزية لتتبع المنازعات

يؤثر تشتت المعطيات القانونية والإجرائية سلبًا على وضوح الرؤية ودقة اتخاذ القرار، إذ يؤدي غياب منظومة رقمية موحدة إلى تفرق المعلومات المتعلقة بالمنازعات القضائية بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة، ولا سيما المديريات الجهوية أو الإقليمية التابعة لمختلف القطاعات.

ويترتب عن هذا التشتت صعوبات عملية في الولوج الفوري إلى المعطيات، واحتمال ضياع بعض الوثائق، أو التأخر في تمكين المسؤولين القانونيين من الإحاطة الدقيقة بحيثيات القضايا ومآلاتها، وهو ما قد يؤثر على جودة الدفاع واتخاذ القرارات المناسبة في الوقت الملائم.

كما يقتضي اعتماد هذه المنظومة الرقمية توفير مؤشرات موحدة ولوحات قيادة مركزية تُمكِّن من تتبع حجم المخاطر المالية المرتبطة بكل نزاع، ورصد تواريخ الاستحقاقات، وتقدير التعويضات المحتملة، بما يسمح بتحديد أولويات التدخل والدفاع بشكل استباقي ومنهجي.

ومن شأن إرساء منظومة رقمية مركزية لتتبع المنازعات أن يُمكِّن الإدارات العمومية من التوفر على رؤية شمولية ومحيَّنة بشأن حجم وطبيعة المنازعات القائمة، الأمر الذي يعزز قدرتها على إعداد خطط دفاعية دقيقة وناجعة، ويسهم في تحسين الحكامة القانونية وحماية الموارد العمومية.

رابعا: توصيات المجلس الأعلى للحسابات

أكد المجلس الأعلى للحسابات، في إطار التوصيات الصادرة في تقاريره ذات الصلة عنه، على ضرورة الانتقال من منطق الدفاع السلبي إلى اعتماد مقاربة استباقية ترمي إلى تعزيز آليات الوقاية من المنازعات والحد من كلفتها القانونية والمالية. وفي هذا السياق، أوصى المجلس باتخاذ مجموعة من التدابير الأساسية، من أبرزها ما يلي:

- **تعزيز آليات الوقاية من المنازعات**، من خلال دعم قدرات الأطر الإدارية، وإعداد ونشر مذكرات ودلائل مرجعية توضح مساطر تدبير المنازعات والوقاية منها، إلى جانب تشجيع تبادل الخبرات بين مختلف المصالح، بما يسهم في توحيد الفهم القانوني وتفادي الأخطاء الإجرائية؛
- **اعتماد مقاربة ترمي إلى تعزيز الحلول البديلة لفض المنازعات**، والعمل على جعل اللجوء إليها إلزاميًا، لاسيما بالنسبة للمنازعات ذات الطابع المالي المحدود، بما يخفف العبء عن القضاء ويقلص كلفة التقاضي؛
- **تحيين الإطار القانوني المنظم للوكالة القضائية للمملكة**، وتمكينها من الوسائل الضرورية لتعزيز صلاحياتها الاستشارية، وتقوية قدراتها في الاضطلاع بوظائف التنبيه والمواكبة والإشراف في مجال تدبير منازعات الدولة والوقاية منها؛
- **إحداث آلية فعالة للتنسيق بين الإدارات المعنية**، بهدف معالجة إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية، وتفادي الخسائر المترتبة عن الامتناع عن التنفيذ، أو المخاطر المحتملة المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية أكثر من مرة؛
- **تطوير قاعدة بيانات موحدة لتدبير المنازعات**، تُمكِّن من تسجيل وتحيين المعطيات والمعلومات المتعلقة بالملفات القضائية، وإتاحتها للإدارات المعنية، بما يعزز التتبع، ويحسن جودة القرار، ويدعم الحكامة القانونية.

الإشكالات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة إدارات الدولة في ارتباطها بحماية المال العام وحماية حقوق المتقاضين

السيد بدر عبد الحفيظ عفيف
مدير الشؤون القانونية
والمنازعات بوزارة الداخلية

مقدمة

يعتبر تنفيذ الأحكام القضائية الغاية الرئيسية من أي نزاع قضائي، بحيث أنه لا يكفي صدور أحكام نهائية إذا لم تجد طريقها إلى التنفيذ وترتيب أثرها على المتقاضين. وهو نفس المبدأ الذي يسري كذلك على الأحكام الصادرة في مواجهة إدارات الدولة وأشخاص القانون العام بصفة عامة.

غير أنه وبقدر ما يتعين أن تستكمل المنازعات القضائية مسارها بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة إدارات الدولة لفائدة المتقاضين ضمانا لحقوقهم المشروعة، فإنه يتعين كذلك استحضار ضرورة حماية المال العام وترشيد النفقات العمومية، في عملية تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك في الحالات التي تستدعي المزيد من الدقة في تحديد الجهة الإدارية المعنية بالنزاع أو تستدعي مباشرة مساطر استثنائية لاستدراك مآل ملفات مشوبة بالتقاضي بسوء نية أو التريث لتفادي تنفيذ صعوبة استرجاع مبالغ مالية في حالة استصدار قرارات قضائية لصالح الإدارة لاحقة على القرارات الاستئنافية.

وهي المعادلة التي تقتضي معالجتها وضع اليد على مختلف الإشكالات التي أفرزتها الممارسة العملية في هذا المجال، إن على المستوى التشريعي أو المسطري أو القضائي أو الإداري، والتوافق

حولها من طرف مختلف الفاعلين والمتدخلين في هذا المجال، ومن ثمة إيجاد الحلول المناسبة والناجعة.

وقبل ذلك، فإنه يتعين الوقوف على أولوية مباشرة تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة المتقاضين دون تماطل غير مبرر من طرف الإدارة، وهو ما سيتم بسطه من خلال النموذج المعمول به على مستوى وزارة الداخلية.

أولا: أهمية تنفيذ الأحكام القضائية

لا بد من التأكيد في البداية على الأهمية التي يكتسيها تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة، لما يشكله ذلك من ضمان حقوق المتقاضين وتحقيق الهدف الرئيسي من صدور هذه الأحكام. ويجدر التذكير في هذا الإطار بمقتضيات الفصل 126 من الدستور الذي ينص على أن ***"الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء ملزمة للجميع"***. وعلى أنه: ***"يجب على السلطات العمومية تقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة، إذا صدر الأمر إليها بذلك، ويجب عليها المساعدة على تنفيذ الأحكام"***.

وهي المقتضيات التي يروم من خلالها المشرع الدستوري إبراز أهمية تنفيذ الأحكام القضائية النهائية من خلال طابعها الإلزامي، وضرورة مساعدة السلطات العمومية على تنفيذها.

غير أنه وبالقدر الذي يجب فيه تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لفائدة المتقاضين في المنازعات الإدارية، فإنه يتعين بالقدر نفسه ضرورة إقرار التناسب والتوازن بين تنفيذ الأحكام القضائية وحماية المال العام. وذلك من خلال الحرص على تيسير تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضمانا لحقوق المتقاضين، مع الحرص واليقظة في حماية المال العام أثناء تدبير المنازعات في مختلف المراحل بما فيها مرحلة التنفيذ.

ومن أجل ذلك، فقد تم التنصيص في قانون المسطرة المدنية ضمن مقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 361 منه على أنه يمكن للمحكمة علاوة على الحالات التي يوقف فيها الطعن

بالنقض التنفيذ، بطلب صريح من رافع الدعوى وبصفة استثنائية أن تأمر بإيقاف تنفيذ القرارات والأحكام الصادرة في القضايا الإدارية ومقررات السلطات الإدارية التي وقع ضدها طلب الإلغاء.

غير أن هذا المقتضى لا يعتبر كافيا لتحقيق التوازن المشار إليه، في ظل استمرار تنفيذ أحكام قضائية بمبالغ مالية مهمة، ثم صدور قرارات عن محكمة النقض لصالح الإدارة المنفذة للحكم. وهو ما يستدعي تعزيز هذا المقتضى بمقتضيات تشريعية أكثر تناسبا مع الهدف المتوخى من تحقيق التوازن بين حقوق المتقاضين وحماية المال العام.

ثانيا: التدابير المتخذة من طرف الوزارة من أجل تدبير المنازعات وتيسير تنفيذ الأحكام القضائية

لا بد من التأكيد في البداية على أن وزارة الداخلية تولي أهمية أساسية لمسألة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، والتي تكون هذه الوزارة معنية بها واستنفذت مساطر التقاضي المتاحة. ويتجسد هذا الاهتمام من خلال مجموعة من التدابير، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- **إحداث مكتب للتبليغات القانونية وتتبع تنفيذ الأحكام القضائية:**

تفاديا للصعوبات المرتبطة بإيجاد مخاطب إداري في مجال تنفيذ الأحكام القضائية في ظل تعدد الوحدات الإدارية منشأ النزاع، وتوخيا للسرعة والفعالية في تنفيذ الأحكام القضائية دون تأخير، فقد بادرت هذه الوزارة إلى إحداث "مكتب للتبليغات القانونية وتتبع تنفيذ الأحكام القضائية" بمثابة شباك وحيد للتعامل مع أعوان التنفيذ، وذلك لتيسير تلقي التبليغات والإعذارات بالتنفيذ وكذا التنسيق مع الوحدة الإدارية المختصة بالتنفيذ ومع المحاكم وأعوان التنفيذ.

- **تمتين الدفاع القضائي عن مصالح الوزارة وتوحيد منهجيته**

يتم اعتماد منهجية ترتكز أساسا على التتبع المباشر للملفات أمام المحاكم، وتكثيف التنسيق المباشر مع المصالح الترابية والوكيل القضائي للمملكة، من خلال موافاتهما بوسائل الدفاع عن مصالح الإدارة، وكذا اعتماد الدفاع المباشر عن مصالح الوزارة من خلال إعداد المذكرات والمقالات والتنقل للمحاكم قصد حضور الجلسات والحصول على الوثائق القضائية ودراستها قبل مباشرة المساطر الضرورية.

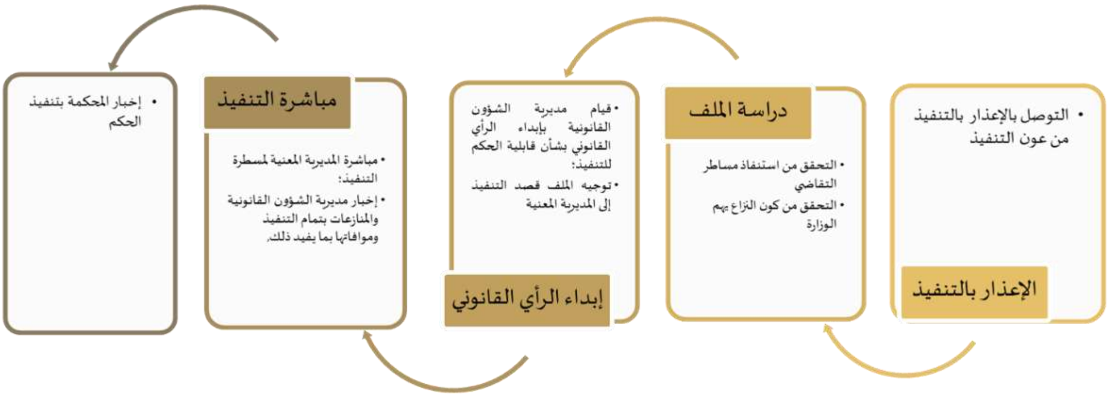
- **الحرص على تحصين القرارات والأعمال الإدارية كإجراء استباقي للحيلولة دون نشوء المنازعة**

في إطار التدابير الاستباقية الرامية إلى الوقاية من المنازعات أو تيسير الدفاع القضائي في حالة وقوعها، فقد تم توجيه المصالح الترابية إلى ضرورة عرض القرارات والأعمال الإدارية المزمع اتخاذها على الوحدات الإدارية المكلفة بالشؤون القانونية والمنازعات وإخضاعها لافتحاص قانوني قبلي لمراقبة شرعيتها القانونية واحترام كافة الإجراءات والشكليات القانونية اللازمة. وهو ما تم تضمينه بالدورية الوزارية عدد 1.17 الصادرة بتاريخ 21 دجنبر 2017 بشأن تنسيق تدبير الشؤون القانونية والمنازعات بوزارة الداخلية، وكذا الدورية الوزارية عدد 1.25 الصادرة بتاريخ 26 فبراير 2025 بشأن تطوير تدبير الشؤون القانونية والمنازعات المتعلقة بوزارة الداخلية على المستوى الترابي.

- **رسم منهجية موحدة لتنفيذ الأحكام القضائية:**

حرصت الوزارة ضمن التدابير المتخذة على اعتماد منهجية موحدة في مجال تدبير تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، ترتكز على تحديد أدوار كل وحدة إدارية في عملية التنفيذ. حيث تقوم مديرية الشؤون القانونية والمنازعات بإبداء الرأي القانوني بشأن قابلية الحكم للتنفيذ، من خلال معايير استنفاذ مراحل التقاضي، وكون الملف يهم الوزارة، وعدم وجود سبيل لمباشرة مساطر استثنائية كالصعوبة في التنفيذ. في حيث تقوم الوحدة المعنية

بالتنفيذ بمباشرة عملية التنفيذ بعد توصلها برأي قانوني في الموضوع. وهي المنهجية التي يمكن تبيانها على النحو التالي:



وبالمقابل فإن حرص الوزارة على تيسير تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها ضمانا لحقوق المتقاضين، يوازيه حرصها ويقظتها في حماية المال العام أثناء تدبير منازعاتها في مختلف مراحلها بما فيها مرحلة التنفيذ. وهي المعادلة التي يواجه تحقيقها تحديات تتمثل في مجموعة من الإشكالات التي سيتم بسطها بعده.

ثالثا: أهم الإشكالات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة إدارات الدولة:

لا بد من التذكير بأن الغرض من إبراز الإشكالات التي سيتم التطرق إليها في هذا الباب إنما يتمثل في تقاسم تجربة الممارسة العملية مع مختلف الفاعلين من جهاز قضائي وإدارات عمومية وهيئات الدفاع، حتى يتسنى العمل جميعا من أجل تحقيق الهدف المتمثل في تفادي تأخير تنفيذ الأحكام القضائية والحفاظ على المال العام. وتتمثل أهم هذه الإشكالات فيما يلي:

- **صعوبة استرجاع المبالغ المنفذة بعد صدور قرار عن محكمة النقض لصالح الإدارة**

في العديد من المناسبات تتوصل الإدارة بإعذارات بالتنفيذ من طرف طالبي التنفيذ بعد صدور القرار الاستئنافي، وفي غالب الأحيان يتم تنفيذ الأحكام المطلوب تنفيذها، لكن الإشكال المطروح في هذه الحالة، وهو حين يتم الطعن بالنقض في القرار الاستئنافي الصادر في موضوع النزاع، ويصدر عن محكمة النقض قرار يقضي بنقض وإحالة القرار الذي تم تنفيذه على المحكمة مصدرته للبت فيه من جديد، وتقضي المحكمة المحال عليها الملف إما بإلغاء الحكم

المستأنف، أو تأييده مع خفض المبلغ المحكوم به. وهو ما يطرح إشكال استرداد المبالغ المنفذة، مما يترتب عنه ضياع المال العام.

في ظل تفاقم الحالات التي تسجل صعوبة استرجاع الأموال التي يتم تنفيذها، واستصدار قرار لصالح الإدارة بعد النقض والإحالة، فإن مشروع قانون المسطرة المدنية تدارك هذا الخصاص التشريعي، وذلك بتنصيصه على كون الطعن بالنقض موقف للتنفيذ في المنازعات الإدارية، وهو ما من شأنه المساهمة في حماية المال العام كأولوية، دون المساس بحقوق المتقاضين بعد استنفاذ مرحلة النقض. علما بأن هذا التنصيص التشريعي لن يؤثر سلبا على تنفيذ الأحكام في ظل توجهات الجهاز القضائي الرامية إلى تسريع البت في القضايا الرائجة أمام المحاكم.

كما سيمكن هذا المقتضى من الاستغناء عن مسطرة إيقاف التنفيذ أمام محكمة النقض وما يرتبط منها من استنزاف الجهد والزمن الإداري والقضائي.

- **عدم تحديد الجهة الإدارية المعنية بالنزاع والمحكوم في مواجهتها بدقة**

يصطدم تنفيذ الأحكام القضائية في العديد من الحالات بعدم تحديد الجهة الإدارية المحكوم في مواجهتها بدقة، أو إصدار الحكم في مواجهة جهة غير معنية بالنزاع، أو توجيه الإعذار بالتنفيذ إلى جهة غير معنية بالتنفيذ. ويتخذ هذا الإشكال مجموعة من الصور، نذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر الحالات التالية:

- ✓ **صدور الحكم في مواجهة شخصين معنويين مختلفين:**

في العديد من الحالات يتم الحكم في مواجهة شخصين معنويين مختلفين، ويتم توجيه الإعذار بالتنفيذ لإحدى الإدارات المحكوم في مواجهتها، وهنا يصعب تنفيذ الحكم طالما أن المحكمة لم تحدد بدقة الجهة المعنية بالحكم والتي يتعين أن تكون مطالبة بالتنفيذ.

ومن بين هذه الحالات نستدل بالحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط تحت عدد 1042 بتاريخ 2018/03/06 في الملف رقم 2017/7112/48 والمؤيد إستئنافياً بمقتضى القرار الصادر عن محكمة الإستئناف الإدارية بالرباط رقم 2529 بتاريخ 2019/05/08 في الملف رقم

2018/7206/587، والقاضي بما يلي: "*أداء الدولة وزارة الداخلية ـ عمالة إقليم تطوان في شخص ممثلها القانوني، لفائدة المدعي تعويضا إجماليا قدره 23.244.000,00 درهم، مع رفض باقي الطلب*".

ويتجلى صدور الحكم المذكور في مواجهة جهتين إدارتين وشخصين معنويين في آن واحد في الحكم على الدولة ـ وزارة الداخلية من جهة، وعلى **عمالة إقليم تطوان في شخص ممثلها القانوني**، من جهة ثانية، خاصة إذا علمنا أن إقليم تطوان يعتبر جماعة ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، طبقاً للمادة 2 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم التي تنص على أن "*العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي والإداري، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة*"، ويعتبر رئيس المجلس الإقليمي ممثله القانوني أمام القضاء، وذلك طبقا للمادة 207 التي تنص "*يمثل الرئيس العمالة أو الإقليم لدى المحاكم....*" وطبقا للمادة 95 من نفس القانون "*يعتبر رئيس المجلس الآمر بقبض المداخيل العمالة أو الإقليم وصرف نفقاتها...*".

✓ **تضارب التوجهات القضائية بشأن تحديد الجهة الإدارية المعنية بالتنفيذ، بالنسبة لمنازعات الصفقات العمومية المتعلقة بمشاريع منجزة في إطار صناديق خاصة كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وصندوق التنمية القروية:**

من بين أصناف المنازعات التي تتسم بصدور أحكام في مواجهة إدارة غير معنية بالنزاع نجد النزاعات الناشئة عن صفقات مبرمة في إطار صناديق خاصة (صناديق خاصة كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وصندوق التنمية القروية)، بحيث كانت الأحكام غالبا ما تصدر في مواجهة وزارة الداخلية، إما انطلاقا من كون السادة الولاة والعمال آمرين بالصرف مساعدين لهذه الصناديق، والحال أنهم يتصرفون في هذه الحالة باعتبارهم ممثلين للدولة. أو اعتبار الآمر بالصرف المساعد معنيا بالنزاع، بالرغم من الإدلاء بوثائق مثبتة لإبرام الصفقة موضوع النزاع في إطار المبادرة الوطنية للتنمية للبشرية أو صندوق التنمية القروية. غير أنه بالرغم من هذا التعليل، نجد منطوق الحكم يشمل الدولة ـ وزارة الداخلية إلى جانب العمالة باعتبارها آمر

بالصرف مساعد *(الحكم عدد 4284 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2019/11/21 في الملف 2018/7114/349 والذي قضى بأداء الدولة - وزارة الداخلية- عمالة الخميسات لفائدة المدعية بمبلغ 435.160,97 عن قيمة الاشغال المنجزة غير المؤداة والمؤيد بالقرار عدد 6762 بتاريخ 14 دجنبر 2021 في الملف رقم 2021/7207/79).*

وهو التوجه الذي أضحى يتغير من خلال قرارات قضائية متواترة تذهب إلى اعتبار المنازعات المرتبطة بالصفقات والمسؤولية الإدارية الناشئة عن مشاريع منجزة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية للبشرية، يجب أن تنفذ في إطار الميزانية التي أنجزت بموجبها تلك الأعمال أو البرامج.

وهو ما ذهبت إليه مجموعة من الأحكام والقرارات القضائية، نذكر من بينها القرار عدد 4500 الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2023/06/22 في الملف رقم 2023/7206/1010 المعلل بما يلي: *"... إن الصفة من النظام العام تثيرها المحكمة من تلقاء نفسها وبما أن الثابت من خلال تقريري الخبرتين المنجزتين في المرحلة الابتدائية أن العقار موضوع الدعوى أنجز فوقه ملعب للقرب في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تدخل ضمن اختصاصات رئاسة الحكومة وتسهر على تنفيدها وتتبعها يتم من طرف عامل الإقليم بصفته رئيساً للجنة الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأن الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة هي المعنية بالتعويض بإعتبار إحداث هذه الملاعب تمول من الميزانية العامة للدولة الموضوعة لدى رئيس الحكومة الذي يعد الآمر بالصرف وقبض موارد صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية طبقا للمرسوم رقم 2.05.1016 الصادر بتاريخ 2015/07/17 بأحداث الحساب المرصد لأمور خصوصية رقم 3.1.04.06 المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5338 بتاريخ 2005/07/28 ويتعين تبعا لذلك تعديل الحكم وذلك بجعله في مواجهة الدولة المغربية - رئيس الحكومة (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية)."*

➢ **الحكم بتسوية الوضعية الفردية للموظف دون تحديد الإدارة المحكوم في مواجهتها**

في هذه الحالة لا يحدد منطوق الحكم بشكل صريح الجهة الإدارية المعنية بتسوية الوضعية الفردية للموظف المدعي، خاصة المنازعات التي تتعدد فيها الأطراف بحيث أن المتقاضي لا يحدد بشكل دقيق الجهة الإدارية التي ينتسب إليها ومثال على ذلك الموظفون المنتسبون إلى ميزانيات الجماعات الترابية، حيث أن عدد كبيرا من الأحكام الصادرة في هذا الباب لا تحدد الجهة المعنية بالتنفيذ.

وكمثال على ذلك الحكم عدد 5 الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة بتاريخ 2025/01/21 في الملف رقم 2024/7105/15 القاضي بأحقية المدعي في تسوية وضعيته الإدارية والمالية وذلك بترقيته في السلم 8 ابتداء من تاريخ 1995/01/04، مع تحميل الجهة الإدارية المعنية.

ويتضح من خلال منطوق الحكم عدم تحديد الجهة الإدارية المعنية رغم تعدد الإدارات المدخلة في الدعوى، مما قد يجعل الحكم غير قابل للتنفيذ، وفي بعض الحالات تكون الإدارة التي ينتسب إليها المدعي غير مدخلة في الدعوى أصلا.

<u>خلاصة عدم تحديد الجهة المعنية بالنزاع:</u>

إن صدور أحكام "نهائية" في الحالات المذكورة وغيرها، ومطالبة إدارة دون أخرى بتنفيذها، يجعل هذه الأخيرة تلتجئ إلى مجموعة من المساطر القضائية مثل إثارة الصعوبة في التنفيذ أو طلب تفسير الحكم أو طلب إحلال الجهة المعنية بالتنفيذ... وهو ما يؤدي إلى تعطيل إجراءات التنفيذ. ويجعل موضوع صفة المدعى عليه موضع نقاش أثناء المساطر التي تتم مباشرتها خلال عملية التنفيذ، وهو ما سيتم التطرق إليه في الإشكاليتين المشار إليهما بعده والمرتبطتين بمسطرة الصعوبة في التنفيذ وتفسير الحكم استنادا إلى صفة المطلوب في التنفيذ.

➢ **إثارة الدفع المتعلقة بصفة المدعي عليهم خلال مسطرة الصعوبة في التنفيذ**

بعد التوصل بإعذار بتنفيذ حكم صادر في نزاع يهم جهة إدارية أخرى، تتم إثارة صعوبة قانونية في التنفيذ، دون الاعتراض على تنفيذ الحكم لصالح طالب التنفيذ، وإنما تتم المطالبة

في مسطرة الصعوبة بانحصار هذه الصعوبة في التنفيذ في مواجهة الإدارة غير المعنية، وتوجيه التنفيذ تبعا لذلك للشخص المعنوي أو الإدارة المعنية. غير أنه في الكثير من الحالات لا يتم الاستجابة للصعوبة في التنفيذ ليس لعدم صحة موقف الإدارة طالبة الصعوبة وإنما لمجرد أن الدفع بصفة الجهة المعنية بالنزاع كان ينبغي التمسك بها أمام قضاء الموضوع. وكمثال على هذا التوجه نورد الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2023/11/28، تحت عدد 2230، في الملف رقم 2023/7101/2035، والقاضي برفض الطلب مع إبقاء الصائر على عاتق رافعه. معللا بما يلي:" *أن الدفع المتعلق بأن وكالة إنعاش وتنمية أقاليم الشمال هي صاحبة المشروع المتعلق بإنجاز ملاعب القرب فوق عقار المدعي، من قبيل الدفوع التي كان ينبغي التمسك بها أمام محكمة الموضوع ولا تصلح أساس لإثارة الصعوبة في التنفيذ لما في الوسيلة من مساس من حجية الشيء المقضي به* ." وهو التوجه الذي يستند إلى الاجتهاد القضائي وليس إلى مقتضيات قانونية صريحة. وبالتالي فإنه توجه يبقى قابلا للتطور والتغير لا سيما وأن مناط الصعوبة في هذه الحالات يتعلق بالصفة التي تعتبر من النظام العام.

وتبعا لذلك، فإن هذا التوجه مردود عليه، بكون الصفة من النظام العام تثار تلقائياً، وأن القاضي في إطار تكوين قناعته على ما يدفع به الأطراف وعلى ما يتمسكون به، يتعين عليه التحقق من صفة أطراف الدعوى لتحديد الجهة المعنية بالنزاع والمتحملة لتبعاتها، وذلك طبقا للفصل الأول من قانون المسطرة المدنية الذي ينص على أنه "*يثير القاضي انعدام الصفة أو الاهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي إن كان ضرورياً وينذر الطرف بتصحيح المسطرة داخل أجل يحدده.*".

وبالتالي، وخلافا لما ذهب إليه قاضي الصعوبة من كون الدفع المتعلقة بالصفة كان يتعين إثارته أمام محكمة الموضوع، فإن إثارة الصفة تقع على عاتق القاضي باعتبارها من النظام العام وليس على عاتق الأطراف، وبالتالي فإن إثارة الصعوبة على أساس الصفة تعتبر بمثابة فرصة ثانية أمام المحكمة لاستدراك عدم تحققها من الصفة خلال مسطرة الموضوع.

وهذا ما كرسته محكمة النقض في مجال الاعتداء المادي على حق الملكية، بكون صفة المدعي والمدعى عليه يجب أن تكون ثابتة وهو ما أكده القرار عدد 848 الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 2011/11/17 في الملف الإداري 2011/1/4/633، الذي تضمن أن المطالبة برفع الاعتداء المادي رهين بثبوت المراكز القانونية للأطراف بما فيها المدعى عليه.

➢ **إشكالية تأويل الأحكام القضائية بعد تقديم طلب بهذا الشأن**

على غرار مسطرة الصعوبة في التنفيذ، يمكن اللجوء إلى طلب تأويل حكم من أجل التحقق من الجهة الإدارية المحكوم في مواجهتها، وهنا يبرز الإشكال الأول المتمثل في الطرف الذي سيبادر إلى طلب تأويل الحكم إن كان طالب التنفيذ أم الجهة الإدارية المطلوبة في التنفيذ.

وبصرف النظر عن ماهي طالب التأويل، فإنه وفي أغلب الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى هذه المسطرة يتم الحكم برفض طلب التأويل، مع تعليل الحكم الصادر بأن "الحكم واضح ولا يكتنفه أي غموض" وكأن الأمر يتعلق بتفسير لغوي للحكم، والحال أن مدعاة طلب التأويل يتعلق بالتحقق بالجهة المحكوم في مواجهتها وليس بمدى وضوح منطوق الحكم من عدمه.

وكمثال على هذه الحالات، نذكر دعوى تأويل حكم تقدمت بها وزارة الداخلية من أجل تفسير الحكم عدد 1158 الصادر عن المحكمة الابتدائية بالبيضاء بتاريخ 2009.03.23 في الملف عدد 8/2/2306 والقاضي" الحكم على الدولة المغربية في شخص الوزير الأول (وزارة الداخلية) بأدائها للمدعية مبلغ 13.234.650,00 درهم ورفض باقي الطلبات" والمؤيد بمقتضى القرار الاستئنافي عدد 9967 الصادر عن محكمة الاستئناف بالبيضاء بتاريخ 2015/12/15 في الملف رقم 2010/453/452، اعتبارا لكون الحكم صدر في مواجهتها دون أن تكون طرفا في الدعوى؟ ودون ثبوت اعتداء إحدى مصالحها ماديا على العقار موضوع النزاع.

وهي الدعوى التي صدر بشأنها حكم عن المحكمة الابتدائية المدنية بالدار البيضاء تحت عدد 2703 بتاريخ 2021/06/10 في الملف رقم 2021/1201/544 والقاضي برفض الطلب، والمؤيد استئنافيا بمقتضى القرار الصادر عن محكمة الاستئناف بالدار البيضاء رقم 539 بتاريخ 2023/01/17 في الملف رقم 2022/1201/10971). وقد عللت المحكمة ما رفض طلب التفسير

بما يلي: *"أن منطوقه جاء واضح وصريح ولا يكتنفه أي غموض بخصوص الجهة المحكوم عليها إذ جاء فيه صراحة تحديد الجهة المعنية بالحكم وجعلها الدولة المغربية في شخص الوزير الأول (وزارة الداخلية)"*. وهي بالتالي لم تكلف نفسها عناء القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق للتأكد من حقيقة الجهة المعنية بالنزاع، باعتبار أن الصفة من النظام العام تثار تلقائياً من طرف المحكمة، ولم تبذل أدنى جهد لتفسير الحكم المطلوب تفسيره.

➢ **عدم نقل ملكية العقارات موضوع النزاع بعد تنفيذ التعويضات المحكوم بها:**

من المعلوم فقها وقضاء أن الحكم بالتعويض في منازعات الاعتداء المادي يكون مقرونا بنقل ملكية العقارات المعوض عنها لفائدة الإدارة المحكوم في مواجهتها.

وهنا يبرز الإشكال المتعلق بمآل الشق المتعلق بنقل الملكية بعد تنفيذ الشق المتعلق بأداء التعويض المحكوم به لفائدة طالب التنفيذ، مما سيرتب عليه مستقبلا إمكانية رفع دعاوى أخرى عن نفس العقار من جهة، وبقاء العقار المعتدى عليه في ملكية صاحبه. وهو إشكال مرده إلى سبب مزدوج يتوزع بين وقضاء التنفيذ والإدارة.

▪ **توجه قضاء التنفيذ بشأن أداء مبلغ التعويض قبل نقل الملكية**

أسفرت الممارسة العملية عن توجه قضاء التنفيذ نحو أداء مبلغ التعويض قبل نقل الملكية لفائدة الإدارة المحكوم عليها، غير أنه برزت حالات عديدة تم تنفيذ التعويض المحكوم به بشأنها، وتبين فيما بعد صعوبة نقل ملكيتها إلى الإدارة المحكوم في مواجهتها، وذلك لكون العقار مثقل بالرهون أو لانعدام ملكية العقار من طرف طالب التنفيذ.

وهذا ما يتبين من خلال الإطلاع على القرار الإستئنافي رقم 5643 الصادر عن محكمة الإستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2024/10/23 في الملف رقم 2024/7206/926 *"... حيث إن من الثابت من شهادة الملكية الخاصة بالرسم العقاري عدد G/4151 أنه مثقل بعدة رهون رسمية لفائدة البنك الشعبي بطنجة (الدائن المرتهن)، وبالتالي فإن استحقاق التعويض المحكوم به لفائدة المستأنف عليهم عن وضع الجهة المستأنفة يدها على العقار موضوع النزاع*

ونقل ملكيته إلى الدولة المغربية (وزارة الداخلية) رهين بخلو الرسم العقاري من أي تحمل عقاري".

هذا الوضع ولما له من ارتباط وثيق بحماية المال العام، يقتضي التفكير في إعادة النظر في منهجية تنفيذ الأحكام الصادرة في قضايا الاعتداء المادي، من خلال سبقية نقل ملكية العقار قبل أداء مبلغ التعويض، وذلك حتى يتم استدراك الحالات التي تشوبها مشاكل على مستوى تصفية العقار ومدى صفة المدعي في ملكيته، وكذا تفاديا لأداء التعويض دون تملك العقار.

- **مباشرة الإدارة لمسطرة نقل ملكية العقارات المعوض عنها**

فضلا عن الإشكال المرتبط بتوجه قضاء التنفيذ، فإن الإدارة من جهتها يتعين عليها مباشرة عملية نقل ملكية العقارات التي تم تنفيذ التعويضات بشأنها، وذلك بالتنسيق بين الدولة الملك الخاص ومختلف القطاعات الوزارة التي نفذت أحكاما بالتعويض في دعاوى الاعتداء المادي.

- **تحرير محاضر الامتناع ومدى تطابق مضامينها مع نوايا الإدارة بشأن التنفيذ**

المحاضر المحررة من طرف مأمور إجراءات التنفيذ، والتي تشير أحياناً إلى امتناع الإدارة عن التنفيذ، والتي تمكن طالب التنفيذ في حالة تحريرها من اللجوء عن طريقها إلى رفع دعاوى متعلقة بتحديد الغرامة التهديدية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية النهائية، تتضمن في حالات عديدة تصريحات غير مطابقة لنوايا الإدارة بشأن التنفيذ.

وبالتالي فالجهة المخول لها تكييف تصريحات الإدارة وإعطائها المدلول القانوني السليم ليس مأمور إجراءات التنفيذ، وإنما القاضي.

- **تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة المؤسسات موضوع تصفية**

يثار الإشكال بالنسبة لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة مؤسسات عمومية تكون موضوع تصفية، بحيث يتم توجيه الإعذار بالتنفيذ إلى وزارة الداخلية استنادا إلى كون المصفيين المعنيين بالتصفية القضائية ينتميان إلى قطاعي الداخلية والمالية.

وهنا نستحضر الأمر القضائي عدد 703 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2025/02/27 في الملف 2025/7101/629 والذي قضى برفض طلب الوكيل القضائي للجماعات الترابية للصعوبة بناء على *"... تم إنه بشأن مطالبتها وزارة الداخلية بتنفيذ الحكم محل الوكالة المحكوم عليها فإن ذلك ما هو إلا تكريس للفصل 26 من المرسوم رقم 394-2-64 المتعلق بالوكالات الجماعية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، والتي تخضع بحسب الفصل المذكور عند تصفيتها لسلطة وزارتي الداخلية والمالية وهو الأمر الذي سبق مناقشته في الحكم الابتدائي، مما تكون معه وزارة الداخلية باعتباره مصفيا هي المطالبة بالتنفيذ الحكم ولا مجال بالتالي للقول بانعدام صفتها في التنفيذ".*

وهنا يثار التساؤل حول مدخل الإدارتين اللتين ينتمي إليهما المصفين في النزاع وكونهما معنيتين بتنفيذ الحكم دون ان يكون صادرا في مواجهتهما، وما إذا كان التنفيذ يتعين أن يتم في مواجهة الإدارة صاحبة الاختصاص في مجال عمل المؤسسة موضوع التصفية.

ومن جهة أخرى يلاحظ توجيه الإعذار بالتنفيذ إلى قطاع واحد ضمن القطاعين الذين ينتمي إليهما المصفيين دون القطاع الآخر.

- **تطبيق مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020**

سجل في الآونة الأخيرة صدور أحكام وقرارات قضائية في الآونة الأخيرة قضت بالحجز على ممتلكات جماعات ترابية، وذلك خلافا للمقتضيات الصريحة للمادة 9 من قانون المالية لسنة 2020.

وكمثال على ذلك، أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2023/05/15 في الملفات من 245 إلى 2023/7202/297 قرارات قضت بإلغاء الأوامر المستأنفة وتصديا الأمر بإجراء حجز تحفظي على 51 ملكا عقاريا تابعا للجماعة وذلك لضمان مبلغ 87.516.520,00 درهم عن كل ملك محجوز عليه، وأمر المحافظ على الأملاك العقارية والرهون بالدار البيضاء أنفا بتقييد الحجز التحفظي بالرسم العقاري المذكور؛

تم تعليل القرارات الاستئنافية القاضية بالحجز جوابا على عدم جواز الحجز على ممتلكات الجماعة، بأن ملف التنفيذ تم فتحه سنة 2018 أي قبل تطبيق مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020، وهو أمر مردود عليه بأن مقتضيات هذه المادة تسري على فترة صدور الأمر بالحجز وليس على تاريخ فتح ملف التنفيذ، بحيث صدرت القرارات سنة 2023 أي خلال سريان مقتضيات هذه المادة.

رابعا: مقترح توصيات لتحقيق التوازن بين حقوق المتقاضين وحماية المال العام

في إطار السعي إلى تحقيق التوازن بين معادلة ضمان حقوق المتقاضين من خلال تنفيذ الأحكام المستحقة داخل آجال معقولة، وكذا حماية المال العام وترشيد النفقات، نتقدم ببعض المقترحات المتوصل إليها من خلال الممارسة العملية:

- إيلاء الأهمية المناسبة بمسألة صفة المدعين والمدعى عليهم من طرف قضاء الموضوع، من خلال التحقق من الجهة الإدارية بالنزاع بمختلف الوسائل المتاحة بما فيها الخبرات والأبحاث والوثائق المدلى بها، وكذا من صفة المدعين وانتسابهم الوظيفي ولا سيما في قضايا الاعتداء المادي، وقضايا شؤون الموظفين. وذلك من أجل تفادي التأخر في التنفيذ المترتب عن الإشكالات المتعلقة بالصفة خلال مسطرة التنفيذ؛
- اعتماد مرونة أكبر فيما يتعلق بإثارة صفة الأطراف خلال مرحلة التنفيذ، لكونه لا يمس بجوهر الحق وبالحكم الصادر في مبدئه لصالح طالب التنفيذ، وإنما يتوخى توجيه التنفيذ إلى الجهة الإدارية المعنية، ولكونه وسيلة لاستدراك عدم إثارة الصفة أمام القضاء؛
- الحرص على نقل ملكية العقارات موضوع تنفيذ أحكام صادرة في قضايا الاعتداء المادي، وذلك من خلال إحداث آلية للتنسيق بهذا الشأن بين القطاعات الوزارية والدولة الملك الخاص؛
- الوعي بأهمية التصدي للتقاضي بسوء نية، والذي ينتج عنه الحكم لفائدة بعض المتقاضين "سيئي النية" بمبالغ مالية تثقل كاهل المال العام بدون وجه حق.

المبادرة التشريعية في مجال منظومة العدالة
ودورها في التدبير الأمثل لمنازعات أشخاص القانون العام

السيد رشيد وظيفي
مدير الشؤون المدنية والمهن
القانونية والقضائية بوزارة العدل

يدخل الحق في التقاضي ضمن المبادئ الدستورية العالمية، وهو مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه ومصالحه التي يحميها القانون، سواء كان شخصا خاصا أو شخصا عاما، كما جاء في الفقرة الأولى من الفصل 118 من دستور 2011، إذ أنه لكل شخص الحق في محاكمة عادلة، وصدور الحكم في أجل معقول، وفي إطار حقوق الدفاع المضمونة أمام جميع المحاكم طبقا للفصل 120 من الدستور، والمادة 37 من القانون رقم 15.38 المتعلق بالتنظيم القضائي، تجسيدا للتدبير الأمثل للزمن القضائي، وتجنبا للهدر الإجرائي لخدمة المتقاضين والعدالة.

وذلك استلهاما بالإرادة الملكية السامية التي عبر عنها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله في خطابه التاريخي لـ 20 غشت 2009، بمناسبة تخليد ذكرى ثورة الملك والشعب وعيد الشباب المجيد، في إطار توجيه الحكومة للشروع في تفعيل مشروع إصلاح القضاء في ستة مجالات ذات أسبقية، حيث دعا جلالته حفظه الله إلى "**الرفع من النجاعة القضائية للتصدي لما يعانيه المتقاضون من هشاشة وتعقيد وبطء العدالة، وهذا ما يقتضي تبسيط وشفافية المساطر، والرفع من جودة الأحكام والخدمات القضائية، وتسهيل ولوج المتقاضين إلى المحاكم، وتسريع وتيرة معالجة الملفات، وتنفيذ الأحكام**".

وتعتبر الدعوى أداة لممارسة الحق في التقاضي، ووسيلة لبسط المنازعات أمام القضاء وإحقاق الحق وإزهاق الباطل. إلا أنه قد يكون أحد أطرافها شخصا من أشخاص القانون العام. كما قد يتعلق موضوعها بالعقود الإدارية، أو بالتعويض عن بالتعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها أعمال ونشاطات الشخص العام، مثل الاعتداء المادي[14]، أو بنزع الملكية للمنفعة العامة، بإلغاء القرارات الإدارية، أوبالوضعية الفردية والمعاشات، أو بدعوى الرجوع[15]، أو باسترجاع الأموال العمومية المختلسة أو المبددة. أو بالتعرض على مطلب التحفيظ الذي يتقدم به الخواص.

وتعرف منازعات أشخاص القانون العام ارتفاعا متواترا وقد بلغ عددها الواردة على الوكالة القضائية للمملكة 17528 قضية جديدة سنة 2018 ووصل عدد الأحكام التي توصلت بها 9673 حكم، وتم حصر الغلاف المالي المحكوم به على الدولة في 4.176.490.14 درهم، مقارنة مع سنة 2017 التي سجلت فيها 17220 قضية جديدة، وتم التوصل ب 6553 حكما حددت المبالغ المحكوم بها في 2.774.583.499 درهم. ووصلت القضايا الجديدة خلال 2019 عدد 20320 قضية جديدة، فيما وصل عددها سنة 2022 21688 قضية جديدة. وهذا دون أخذ بعين الاعتبار القضايا المرفوعة على الجماعات الترابية، والقضايا التي لم ترد على الوكالة القضائية للمملكة.

ويكمن سبب ارتفاع عدد منازعات أشخاص القانون العام بالأساس، إلى عدم احترام بعض الإدارات الإجراءات المسطرية أو الشكليات القانونية لإصدار القرارات الإدارية، وضبط

---

14 - يتمثل الاعتداء المادي في حيازة الإدارة لعقار في ملك الغير دون سلوك المسطرة القانونية لنزع الملكية. وقد أدى عدم احترام الجماعات لمسطرة نزع ملكية العقارات وفق الإجراءات المقررة في القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، حسب التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023، إلى نشوء مجموعة من المنازعات القضائية، والتي كلفت الجماعات المدرجة في العين المدروسة الدخول في 59 نزاعا قضائيا حول الاعتداء المادي تم فيها الحكم ضدها بمبلغ إجمالي يقدر بحوالي 61 مليون درهم. يوجد منها 40 ملفا قضائيا خاصا بجماعة واحدة (دمنات) بقيمة أحكام إجمالية ناهزت 31.8 مليون درهم، و4 ملفات بجماعات ثلاث بوكدرة بقيمة أحكام إجمالية وصلت 14.6 مليون درهم، إضافة إلى ملف واحد بجماعة اليوسفية بمبلغ حكم حدد في 5.5 مليون درهم.

15 - دعوى الرجوع يتقدم بها الوكيل القضائي نيابة عن الدولة في شخص السيد رئيس الحكومة في مواجهة المسؤولين عن حوادث السير التي يكون أحد ضحاياها موظف مدني أو عسكري، طبقا للفصلين 28 و32 من قانوني المعاشات المدنية والعسكرية، من أجل استرجاع الصوائر المستحقة للدولة.

العقود الإدارية وعدم الحرص على تجنب ما يحملها المسؤولية بتجاوز الاختصاص أو بعدم وفائها بالتزاماتها. الأمر الذي تنتج عنه انعكاسات سلبية على ميزانية الدولة.

الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول المبادرات التشريعية التي قامت بها وزارة العدل في مجال منظومة العدالة سعيا إلى نجاعة تدبير منازعات أشخاص القانوني العام؟

إن معالجة نجاعة تدبير منازعات أشخاص القانون العام من خلال المبادرة التشريعية في مجال منظومة العدالة يقتضي تناولها من خلال نقطتين؛ الأولى على مستوى تدبير إجراءات منازعات أشخاص القانون العام، قبل تناول الثانية على تدبير تنفيذ المقررات القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام.

أولا- تدبير إجراءات منازعات أشخاص القانون العام

يتجلى دور المبادرة التشريعية في مجال العدلة لتدبير إجراءات منازعات أشخاص القانون العام، في وضع مجموعة من المقتضيات المرتبطة بسير إجراءات الدعاوى التي يكون أحد أشخاص القانون العام طرفا فيها، سواء من حيث الجهة المؤهلة للبت في النزاع، أو من حيث توجيه الدعوى والتمثيل أمام القضاء، أو من حيث تبليغ الإجراءات.

1- الجهة القضائية المختصة للبت في منازعات أشخاص القانون العام.

نشير بداية إلى أن البت في المنازعات المتعلقة بالأشخاص العامة يرجع النظر فيها للمحاكم الابتدائية الإدارية، من حيث المبدأ. إلا أنه استثناء قد ينعقد الاختصاص للمحاكم الابتدائية للنظر في بعض المنازعات، مثل دعوى التعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها المركبات ذات محرك التي تعود ملكيتها للشخص العام، والبت في التعرض على مطلب التحفيظ المقدم من الغير.

وفي إطار التوسيع من دائرة الجهات القضائية التي ترجع لها صلاحية البت في المنازعات الإدارية، فقد عمل القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، على إحداث أقسام

متخصصـــة في القضـــاء الإداري بالمحاكم الابتدائية من خلال الفقرة الأولى من المادة 44، وبمحاكم الاستئناف من خلال الفقرة الثانية من المادة 68.

2- الصفة في توجيه دعاوى أشخاص القانون العام.

بالنســبة لتوجيه الدعوى من أشــخاص القانون العام أو ضــدهم، فإن المشــرع حدد الأشخاص الذين توجه في شخصهم الدعاوى. وذلك من خلال الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية الذي جاء فيه "ترفع الدعوى ضد:

1 - الدولة، في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء؛

2 - الخزينة، في شخص الخازن العام؛

3 - الجماعات المحلية، في شـخص العامل بالنسـبة للعمالات والأقاليم، وفي شـخص رئيس المجلس القروي بالنسبة للجماعات؛

4 - المؤسسات العمومية، في شخص ممثلها القانوني؛

5- المديرية العامة للضرائب، في شخص المدير العام للضرائب فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجبائية التي تدخل ضمن اختصاصاتها؛

6- مديرية أملاك الدولة، في شخص مدير أملاك الدولة فيما يخص النزاعات التي تهم الملك الخاص للدولة.

وقد احتفظت المادة 606 من مشـروع القانون رقم 02.23 المتعلق بالمسـطرة المدنية على نفس المقتضـيات الواردة في الفصـل 515 أعلاه، مع إضـافة حالات أخرى، عملت من خلالها على تحديد الأشـخاص المتوفرين على الصـفة للادعاء أو توجيه الدعوى ضـدهم بشـأن بعض الإدارات **العمومية وقد احتفظت المادة 606 من مشـروع القانون رقم 02.23 المتعلق بالمسـطرة المدنية على نفس المقتضيات الواردة في الفصـل 515 أعلاه، مع إضـافة حالات أخرى إذ نصـت على انه ، ترفع الدعوى من وضد:**

- الدولة، في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف لتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء؛

- الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، في شخص ممثلها القانوني؛

- المؤسسات العمومية، في شخص ممثلها القانوني؛

- الخزينة العامة للمملكة، في شخص الخازن العام للمملكة؛

- المديرية العامة للضرائب، في شخص المدير العام للضرائب فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجبائية التي تدخل ضمن اختصاصها؛

- إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، في شخص مديرها العام فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجمركية؛

- الأوقاف العامة، في شخص وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية؛

- الملك العام للدولة، في شخص ممثله القانوني؛

- الملك الخاص للدولة، في شخص مدير إدارة أملاك الدولة؛

- الجماعات السلالية وأملاكها، في شخص وزير الداخلية بصفته الوصي عنها ونائب الجماعة السلالية بعد إذن الوصي.

3- تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء.

يعتبر تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء مدخلا من مداخل الدفاع عنه. ولذلك فإنه يتم الدفاع عن الدولة في المنازعات من طرف الوكيل القضائي للمملكة، فيما يتم الدفاع على الجماعات الترابية من طرف الوكيل القضائي للجماعات الترابية.

وقد تم تكريس ذلك من خلال المادة 605 من مشروع قانون المسطرة المدنية التي تنص على أنه **"كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة أو مؤسسة عمومية أو شخص آخر من أشخاص القانون العام، في قضية لا علاقة لها بالضرائب ولا بإدارة أملاك الدولة، وجب إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة.**

كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الجماعات الترابية أو مجموعاتها أو هيئاتها، وجب إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية في الدعوى، وإلا كانت غير مقبولة".

كما يمكن للإدارات العمومية أن تكون ممثلة أمام القضاء من طرف أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية طبقا للفقرة الأخيرة من الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية. هذا فضلا عن إمكانية الاستعانة الاختيارية للدولة والإدارات العمومية بمحام طبقا للمادة 31 من القانون 28.08 المنظم لمهنة المحاماة16، مع العلم أن نفس المادة نصت على إلزامية تمثيل المؤسسات العمومية بواسطة محام رغم أنها من أشخاص القانون العام.

إلا أن الفقرة الأخيرة من المادة 79 من مشروع قانون المسطرة المدنية قد كرست المقتضيات السابقة، وجعلت بالإضافة إلى ذلك تمثيل المحامي للمؤسسات العمومية أمر اختياري، فجاء فيها أنه "يمكن للإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها والوصي على الجماعات السلالية، أن تكون ممثلة أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية بصفة قانونية، كما يمكن لها تنصيب محام عنها".

4- تبليغ إجراءات منازعات أشخاص القانون العام.

يكتسي التبليغ أهمية خاصة بالنظر لكونه آلية مهمة لاحترام حقوق الدفاع المقررة دستوريا، وتكريس مبدأ التقاضي بحسن النية، ولما يلعبه من دور في تسريع إجراءات الدعوى، إذ أنه لا يمكن أن تصدر الأحكام القضائية داخل آجال معقولة دون فعالية إجراءات التبليغ.

وبالنظر لما يعرفه تبليغ إجراءات الدعاوى والمقررات القضائية، من صعوبات كثيرة في إطار الفصول من 36 إلى 41 من قانون المسطرة المدنية، فإن وزارة العدل قد بادرت إلى إعادة النظر في هذه المقتضيات القانونية، من خلال تقديمها لمشروع قانون رقم 02.23 المتعلق بالمسطرة المدنية، والذي يوجد قيد المناقشة أمام لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين. حيث تم تضمينه مجموعة من المقتضيات الجديدة التي تهم التبليغ،

16 - صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.34 بتاريخ 24 ماي 2022 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 7099 بتاريخ 13 يونيو 2022 ص 3579.

بحيث نص في مادته 83 على ان هذه العملية يتولاها المفوض القضائي بصفة أصلية ويمكن للمحكمة الاستعانة بباقي المتدخلين في العملية من السلطات الادارية وموظفي كتابة الضبط. كما نص في المادة 86 منه، على أنه في حالة تعذر تبليغ المدعى عليه لكونه مجهول بالعنوان أو لانتقاله، يتم اعتماد المعلومات المتوفرة بقاعدة المعطيات المتعلقة بالبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية، ويعتبر الاستدعاء الموجه إلى هذا العنوان في حكم التوصل القانوني صحيحا ومنتجا لآثاره. وذلك مع إمكانية التبليغ خارج الوقت القانوني بإذن معلل صادر من رئيس المحكمة أو نائبه أو رئيس الهيئة أو القاضي المقرر أو القاضي المكلف أو قاضي التنفيذ طبقا للمادة 82.

هذا بالإضافة إلى ضبط شكليات تبليغ الأشخاص العامة، من خلال المادة 84 من مشروع قانون رقم 02.23 المتعلق بالمسطرة المدنية، بجعل التبليغ صحيحا بتسليم الاستدعاء للممثل القانوني للشخص العام أو من يقوم مقامه بمقره. مع وجوب أن يتم تبليغ أو تنفيذ الإجراءات أو المقررات القضائية الخاصة بالجماعات الترابية بمقراتها داخل أوقات العمل الإداري، مع حمل تأشير رئيس المجلس المعني؛ أو تأشير المدير العام للمصالح أو مدير المصالح حسب الحالة.

وفي نفس الإطار، ومن أجل التصدي لمعضلة صعوبة التبليغ وحل مشاكلها، فقد عملت وزارة العدل على تقديم مشروع قانون رقم 46.21 المتعلق بتنظيم مهنة المفوضين القضائيين، والذي تم من خلاله تمديد الاختصاص الترابي للمفوضين القضائيين، من خلال الفقرة الثانية من مادته 11 التي جاء فيها **"يتقيد المفوض القضائي في ممارسة مهامه بحدود دائرة نفوذ محكمة الاستئناف التابعة لها المحكمة الابتدائية التي يوجد بدائرتها مقر مكتبه، تحت طائلة بطلان الإجراءات المنجزة، وتحريك المتابعة التأديبية".**

وفضلا عن ذلك تم إلزام المفوض القضائي بإرجاع شهادات تسليم الاستدعاءات إلى كتابة الضبط، مقابل توقيع، قبل تاريخ الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، ما عدا إذا تعلق الأمر بالاستدعاءات المتعلقة بالقضايا الاستعجالية أو إذا نص القانون على أجل خاص فيتعين

إرجاعها فور إنجازها. ويقوم داخل نفس الأجل بإشعار كتابة الضبط أو كتابة النيابة العامة، حسب الحالة بالمحكمة المعنية، بأسباب التأخير في إنجاز الإجراءات، من خلال الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 49 من نفس المشروع.

5- اعتماد التقاضي عن بعد وانخراط أشخاص القانون العام فيه.

وفي هذا السياق تضمن المشروع أيضا مجموعة من التدابير التشريعية، لتأمين عمليات التبادل اللامادي للإجراءات مع مختلف محاكم المملكة فيما بينها ومع باقي الفاعلين في الحقل القضائي، وذلك بإقرار مقتضيات تروم اعتماد التقاضي عن بعد من خلال منصة إلكترونية رسمية تعد لهذا الغرض، واعتماد حسابات إلكترونية مهنية في عمليات التواصل مع المحاكم، مع منح إمكانية استخدام التبليغ الإلكتروني للأطراف الراغبين في ذلك عبر عناوينهم الإلكترونية الرسمية التي تضمن بقاعدة المعطيات المركزية للتبليغ الإلكتروني الى جانب العديد من التدابير منها:

- وضع بنية تحتية معلوماتية متطورة وبرامج معلوماتية لإدارة القضايا بهدف تسريع البت وضمان الشفافية في معالجة القضايا.

- عمل المشروع على إدماج وسائل التواصل الإلكتروني في الإجراءات القضائية المدنية وتوظيف التبادل الإلكتروني للمعطيات في تعامل المحاكم مع المحامين والخبراء والأطراف والإجراءات من خلال اعتماد منصة إلكترونية رسمية للتقاضي عن بعد، واعتماد الحساب الإلكتروني والبريد الإلكتروني والعنوان الإلكتروني والتوقيع الإلكتروني، بالإضافة إلى استخدام الوسائل الالكترونية في عمليات وإجراءات التبليغ والإشهار والبيع بالمزاد العلني.

وهكذا فقد نصت المادة 624 على أنه **"تحدث منصة إلكترونية لتدبير المساطر والإجراءات القضائية أمام محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الدرجة الثانية، يطلق عليها "المنصة الإلكترونية لتدبير الملفات والقضايا والإجراءات القضائية"، ويشار إليها في هذا القانون باسم "المنصة الإلكترونية".**

تتولى السلطة الحكومية المكلفة بالعدل تدبير هذه المنصة ومسك قاعدة المعطيات المتعلقة بها، بتنسيق مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة.

تتولى محكمة النقض من خلال نظامها الالكتروني تدبير المساطر والإجراءات القضائية المتعلقة بها.

يتم تبادل المعطيات والوثائق بطريقة إلكترونية بين المنصة الإلكترونية والنظام الإلكتروني الخاص بمحكمة النقض".

كما نصت المادة 626 على **أنه "يتعين على إدارات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها وباقي أشخاص القانون العام الإدلاء من خلال المنصة الإلكترونية بعناوينها الإلكترونية وأرقام الهاتف، وذلك لغاية اعتمادها في المساطر والإجراءات القضائية الجارية أمام المحاكم"**.

6- تمكين أشخاص القانون العام من الطعن بإعادة النظر لعدم الدفاع عن حقوقها بصفة صحيحة.

تجدر الإشارة إلى أن الفصل 402 من قانون المسطرة المدنية عمل على فتح إمكانية الطعن بإعادة النظر في حالة عدم الدفاع على حقوق الإدارات العمومية بشكل صحيح. وذلك من خلال التنصيص على أنه "يمكن أن تكون الأحكام التي لا تقبل الطعن بالتعرض والاستئناف موضوع إعادة النظر ممن كان طرفا في الدعوى أو ممن استدعى بصفة قانونية للمشاركة فيها وذلك في الأحوال الآتية مع مراعاة المقتضيات الخاصة المنصوص عليها في الفصل 379 المتعلقة بمحكمة النقض.

1 - ...؛

7 - إذا لم يقع الدفاع بصفة صحيحة على حقوق إدارات عمومية أو حقوق قاصرين".

وقد كرس ذلك مشروع قانون المسطرة المدنية المشار إليه أعلاه، مع تفصيله لمصطلح "إدارات عمومية" بجعله شاملا لإدارات الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها أو المؤسسات والمقاولات العمومية أو كل شخص آخر من أشخاص القانون العام أو جماعات سلالية، فجاء في المادة 429 منه ما يلي: " يمكن للأطراف الطعن بإعادة النظر في المقررات القضائية النهائية، مع مراعاة المقتضيات المنصوص عليها في المادة 402 أعلاه وتلك الواردة في نصوص خاصة، وذلك في الأحوال التالية:

- ... ؛

-إذا لم يقع الدفاع بصفة صحيحة على حقوق إدارات الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها أو المؤسسات والمقاولات العمومية أو كل شخص آخر من أشخاص القانون العام أو جماعات سلالية أو حقوق محاجير. ...".

7- تمكين أشخاص القانون العام من اللجوء للتحكيم.

لقد عمل المشرع على تدعيم المقتضيات القانونية المنظمة للتحكيم وتعزيز إطاره القانوني من خلال القانون القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، الذي في مادته 16 بشكل صريح على إمكانية لجوء الدولة والجماعات الترابية إلى تسوية نزاعاتها المالية المتعلقة بالتصرفات الأحادية، والنزاعات المتعلقة بالعقود التي تبرمها، عن طريق التحكيم، سواء على مستوى التحكيم الداخلي أو على مستوى التحكيم الدولي.

ثانيا – تدبير تنفيذ المقررات القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام.

يعتبر تنفيذ المقررات القضائية عنوانا للعدالة، فلا قيمة للقانون بدون تنفيذ، ولا قيمة لأحكام القضاء بدون تنفيذها، ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها. فعدم التنفيذ يضرب في الصميم حرمة وهيبة وقدسية القضاء، ويزرع الشك حول فعالية وجدوى القضاء. بل "يجر المرء إلى تفكير

آخر وهو انحلال الدولة" كما جاء في قول صاحب الجلالة الحسن الثاني تغمده الله بواسع رحمته.

وفي نفس السياق أكد صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله، على ضرورة وأهمية تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة، من خلال خطابه الملكي السامي الذي ألقاه خلال افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة (14 أكتوبر 2016) الذي جاء فيه **"... كما أن المواطن يشتكي بكثرة، من طول وتعقيد المساطر القضائية، ومن عدم تنفيذ الأحكام، وخاصة في مواجهة الإدارة، فمن غير المفهوم أن تسلب الإدارة للمواطن حقوقه، وهي التي يجب أن تصونها وتدافع عنها. وكيف لمسؤول أن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنها حكم قضائي نهائي؟"**.

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تنفيذ أشخاص القانون العام للمقررات القضائية الصادرة في مواجهتها، تواجهها مجموعة من الصعوبات، تتمثل في الخضوع لمبدأ سنوية الميزانية، المنصوص عليه في القانون التنظيمي لقانون المالية، والذي يقتضي عدم إمكانية الالتزام بالنفقات أو الأمر بصرفها أو بأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة. بالإضافة إلى ضعف الموارد المالية المخصصة لتنفيذ الأحكام. فضلا عن الضغوطات المرتبطة بنظام المحاسبة العمومية؛ وذلك من خلال إخضاع أداء النفقات العمومية لمجموعة من الإجراءات، حيث يلزم أن تمر تصفية نفقة معينة عبر محطات متعددة، بدء بإعداد قرار صرف النفقة إلى حين أدائها، مرورا بالصرف وتأشيرة المراقب المالي بالنسبة للمؤسسات العمومية ومراقب الالتزام بنفقات الدولة بالنسبة للإدارات العمومية، وانتهاء بصرفها من الخزينة العامة. وذلك دون أن ننسى وجوب احترام قاعدة تخصيص النفقات، وذلك برصد لكل وجه من أوجه الإنفاق العام مبلغ مالي محدد يصطلح عليه باسم "اعتماد"، وأن يتم الإنفاق في حدود المبالغ المالية المخصصة لكل نفقة في الميزانية وعدم تجاوزها أو استخدامها لغرض آخر.

غير أنه في إطار التوفيق بين مبدأ إلزامية تنفيذ الأحكام النهائية الصادرة ضد الإدارة ومتطلبات سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتجنب تعطيل الانتفاع بخدماتها، لاعتبارات

تتعلق بالمصلحة العامة وبضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها لفائدة المرتفقين. فضلا عن صعوبة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه بعد التنفيذ في حالة الحكم لصالح الإدارة بعد الطعن بالنقض. فإن مشروع قانون المسطرة المدنية قد حافظ على نفس النهج المتبع في قانون المسطرة المدنية الساري النفاذ بشأن أثر الطعن بالنقض على التنفيذ الذي يمكن مباشرته ضد شخص ذاتي او اعتباري، إذ أن المشرع أبقى على الحالات التي يوقف فيها الطعن بالنقض التنفيذ، مضيفا حالات أخرى في إطار معالجة الإشكالات التي تنتج عن صعوبة و استحالة استرجاع الأموال المنفذة في حال إلغاء القرارات الصادرة بشأنها و ذلك بمقتضى المادة 383 من مشروع قانون المسطرة المدنية التي جاء فيها أنه : **لا يوقف الطعن بالنقض التنفيذ إلا في الأحوال التالية:**

-.......

- المقررات الصادرة في القضايا الإدارية ضد الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها وباقي أشخاص القانون العام؛

- المقررات الصادرة عن المحاكم في مواجهة شركات الدولة المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛

- المقررات الصادرة في الدعاوى المتعلقة بالأوقاف العامة، المطعون فيها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف؛

-الحالات التي ينص عليها القانون.

كما نصت المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 على عدم قابلية أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها للحجز. وهو المقتضى الذي كرسه مشروع قانون المسطرة المدنية في إطار الملاءمة من خلال مادته 502 والتي نصت على أنه: لا تقبل الحجز الأشياء التالية:

1- أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها؛

و إلى جانب تحقيق الموازنة بين التنفيذ و استمرار المرفق العام في أداء وظيفته دون التأثر بالمباغتة في إيقاع الحجز على أمواله المودعة لدى الغير فقد جاءت المبادرة التشريعية لاستثناء أموال الدولة و أشـخاص القانون العام من الحجز عليها لدى الغير و هكذا نصـت المادة 572 من مشروع قانون المسطرة المدنية على انه : يمكن لكل دائن يتوفر على دين ثابت وحال الأداء، إجراء حجز بين يدي الغير على مبالغ وسندات لمدينه والتعرض على تسليمها له.

غير أنه لا يقبل تحويل أو حجز الأموال التالية:

أموال الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها؛

-التعويضات والأموال والاعتمادات التي يصرح القانون بأنها غير قابلة للحجز؛

و هكذا فقد حاولت وزارة العدل من خلال المبادرة التشريعية إلى المحاولة قدر الإمكان في تعزيز الآليات الحمائية للدفاع عن مصـالح أشـخاص القانون العام خلال مرحلة النزاع من خلال إجراءات التقاضي او الطعون ، أو من خلال مرحلة التنفيذ و الذي يعد مقياسا لمدى احترام الدولة لقضائها و في نفس الوقت تلافي تعطيل أداء أشـخاص القانون العام لوظائفهم المتمثلة في خدمة الصالح العام بالتنصيص على عدم قابليتها للحجز على اعتبار ملاءة الدولة و كذا عدم إجراء أي حجز عليها لدى الغير مما قد يتسبب في عرقلة نشاطها و الذي هو بالأساس مرصود لخدمة المواطن بالدرجة الأولى .

تدبير المنازعات القضائية، دعامة لتعزيز مبادئ الحكامة الجيدة داخل الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية

السيد هشام بلخير
المفتش العام للوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية

مقدمة:

أضحى التدبير الأمثل للمنازعات القضائية، أحد الرهانات الأساسية داخل الإدارة العمومية المغربية، حيث فرض التزايد المضطرد لعدد الخصومات القضائية في مواجهة الإدارة من جهة وانعكاسها المالي على الميزانية العمومية وعلى صورة الإدارة وتمثلها لدى المواطنين، إلى إعادة النظر في آليات تدبير المنازعات قصد تكييفها لمواجهة التحديات التي يفرضها هذا الواقع المستجد، لا سيما على مستوى تحييد المخاطر القانونية والمالية.

فالنشاط الإداري يتمظهر عادة في مجموع القرارات المتخذة من طرف الفاعل العمومي في إطار تسييره للمرفق العام، ولا تخرج الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية عن هذا الصدد، من حيث تسييرها لأحد أقدم المرافق العمومية الوطنية على الإطلاق عبر تمثيلياتها الخارجية المتجسدة في المركبات العقارية (مصالح المحافظات العقارية ومصالح المسح العقاري) من حيث الإنتاج اليومي لعدد كبير من القرارات تخص السجلات العقارية بما له من ارتباط بالمراكز القانونية للمرتفقين وبحقوقهم العقارية.

وبالإضافة إلى الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية للسيد المحافظ العام والسادة المحافظين على الأملاك العقارية بمناسبة مزاولة مهاهم واختصاصاتهم القانونية، هناك طعون أخرى توجه ضد القرار الإداري المركزي والذي لا علاقة له بنظام التحفيظ العقاري

والمرتبط أساسا بنشاط الوكالة كمؤسسة عمومية كمنازعات العقود والصفقات العمومية وتسوية الوضعية الفردية للمستخدمين وغيرها.

انطلاقا من هذا المعطى، يظهر التنوع على مستوى الخصومات القضائية التي يتم تدبيرها على مستوى الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، وإذا كانت غالبية الطعون تطال القرارات الإدارية للسادة المحافظين على الأملاك العقارية، فإنه على مستوى المخاطر تظل المنازعات المتعلقة بدعاوى التعويض والصفقات العمومية هي الأكثر حضورا على المستوى العملي نظرا لأثرها المحتمل على مالية للوكالة.

لقد استشعرت الوكالة منذ تأسيسها أهمية التدبير الأمثل للمنازعات القضائية والتي تطالها كشخص معنوي أو تلك التي تخص القرارات الإدارية للمحافظين على الأملاك العقارية، وذلك بعد ملاحظة الارتفاع المضطرد في عدد الطعون القضائية نتيجة ارتفاع منسوب الوعي الحقوقي لدى المواطنين وتيسير الولوج إلى العدالة وتبسيط المساطر القضائية وسرعة البت في الملفات المرفوعة أمام القضاء. كما أن توفر المعلومة القانونية والقضائية وسرعة تداولها واستجابة الإدارة لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها والقيمة التصاعدية المرتفعة للعقار الموجه للاستثمار أو كملاذ آمن للادخار، هي عوامل وغيرها شجعت المواطن والمستثمر على حد سواء إلى مخاصمة القرار الإداري أمام القضاء.

إن تدبير المنازعات القضائية أصبح اليوم أحد المهام المفروضة بحكم الواقع أمام الإدارة المغربية بمختلف تشكيلاتها وأطيافها ومسمياتها، وعليه لا يجب أن ننظر للخصومة القضائية بأنها فقط الوجه السلبي للقرار الإداري بل بالعكس من ذلك تماما، إنها أحد مظاهر دولة الحق وسيادة القانون.

وقبل التطرق لكيفية تدبير الوكالة لمجال المنازعات القضائية، نعطي لمحة موجزة عن مهامها وإنجازاتها.

أولا: الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، أرقام ومنجزات.

تعتبر الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية أحد المؤسسات العمومية الاستراتيجية وأحد أقدم المرافق العمومية المغربية حيث أن أول محافظة عقارية تم إحداثها بالدار البيضاء سنة 1915، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري يسيرها مجلس إدارة يرأسه رئيس الحكومة ويديرها مدير عام تحت إشراف الوزارة الوصية.

وهيكليا يتجسد البناء التنظيمي العام للوكالة في المصالح المركزية والمصالح الخارجية، وإذا كان التنظيم المركزي يتكون من المدير العام والكاتب العام والمفتش العام والمحافظ العام والمديرين، فإن التمثيليات الخارجية تتمظهر في المديريات الجهوية **و156 مصلحة خارجية** (83 مصلحة للمحافظة العقارية و73 مصلحة للمسح العقاري)، برأسمال بشري يقارب 5000 مستخدم 80%منهم يشتغلون بالمصالح الخارجية.

تمارس الوكالة لحساب الدولة بموجب القانون المحدث لها الاختصاصات المخولة للسلطة العمومية في مجال تحفيظ الأملاك العقارية وإشهار الحقوق العينية وإنجاز وثائق المسح الوطني وإنجاز الخريطة الطبوغرافية للمملكة وجمع المعلومات المتعلقة بالحسابات الكبرى وغيرها من المهام، كما أنها تعتبر أحد الأذرع الأساسية للدولة في مجال السياسة العقارية وفاعلا أساسيا في تنزيل السياسة القطاعية الحكومية في مجال التحفيظ العقاري.

وقد حققت الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية منذ بداية عملها كمؤسسة عمومية نتائج محمودة ومهمة جدا، لكن في التسع سنوات الأخيرة (2016-2024) حققت نتائج قياسية غير مسبوقة، كما يظهر من خلال المعطيات التالية:

- ✓ **29.700.000.000.00 درهم** هو مبلغ المساهمة في الميزانية العامة للدولة.
- ✓ **11.787.903 هكتار** هو مجموع المساحة المحفظة على المستوى الوطني.

- ✓ <u>3.453.233</u> هو عدد الرسوم العقارية المؤسسة منها <u>1.417.233</u> **رسم عقاري** على إثر مسطرة التحفيظ و <u>2.036.092</u> **رسم عقاري** على إثر التجزئة أو التقسيم.
- ✓ تغطية **250 جماعة قروية** بعمليات التحفيظ الجماعي المجاني في العالم القروي أدت إلى إحداث <u>1.250.000</u> **رسم عقاري.**

<u>وفي سنة 2024 تم تحقيق نتائج إيجابية جدا منها:</u>

- ✓ **1.421.024 هكتار هي مجموع المساحة المحفظة على المستوى الوطني؛**
- ✓ **2.254.403 شهادة ملكية رقمية مسلمة؛**
- ✓ **1.047.826 عملية تقييد وإيداع بالسجلات العقارية؛**
- ✓ **372.622 رسم عقاري مؤسس، منها 131.860 عن طريق مسطرة التحفيظ، و240.762 عن طريق التقسيم أو التجزئة.**

إن الأرقام المذكورة أعلاه، تبين بجلاء حجم المجهودات المبذولة من قبل الوكالة لخدمة المرتفقين وتحسين أساليب وطرق التدبير، وكل هذا يتم عبر اتخاذ مجموعة من القرارات الإدارية، هذه الأخيرة قد تكون موضوع منازعة من طرف المرتفقين، وفي هذه الحالة تكون الوكالة في موقع للدفاع عن قراراتها المتخذة سواء على المستويين المركزي أو الخارجي عبر منهجية دقيقة لتدبير المنازعات القضائية.

ثانيا: التدابير المتخذة من طرف الوكالة لدعم الحكامة في مجال تدبير المنازعات القضائية.

عملت الوكالة كغيرها من المؤسسات والإدارات العمومية على التصدي لموضوع المنازعات القضائية باعتباره أحد الأوراش المهمة التي يجب إيلاؤها العناية اللازمة، وذلك بعد تشخيص دقيق للطعون القضائية تحقيقا للحكامة ودعما للشفافية، وفي هذا الإطار تم اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات على أكثر من مستوى، نجملها كما يلي:

1- **على المستوى التنظيمي والهيكلي** (إحداث اللجنة المديرية لتتبع مخاطر المنازعات القضائية – إحداث قطاع تدبير المنازعات القضائية – تكليف أطر متخصصة لتدبير المنازعات القضائية على مستوى المركبات العقارية).

2- **رقمنة تدبير المنازعات القضائية** (إحداث نظام معلوماتي متطور ومندمج لتدبير المنازعات القضائية على المستوى الوطني).

3- **دعم التمثيل القانوني للوكالة أمام القضاء** (التعاقد مع مكاتب محاماة لتمثيل الوكالة أمام القضاء بمختلف ربوع المملكة).

5- **الوقاية من المنازعات** (إعداد خريطة مخاطر لتدبير المنازعات القضائية).

1- على المستوى التنظيم الهيكلي

على مستوى البنية الإدارية المركزية للوكالة، ينظم تدبير المنازعات القضائية من حيث المبدأ من خلال قطاع الشؤون القانونية والمنازعات وفق توجيهات لجنة متابعة مخاطر المنازعات القضائية، وعلى المستوى اللامركزي تتكلف مجموعة من الأطر بمهام تدبير المنازعات القضائية.

-أ- إحداث لجنة تتبع مخاطر المنازعات القضائية.

اعتبارا لما قد ينتج عن المنازعات القضائية من انعكاسات على مالية الوكالة أو مساس بالمبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام التحفيظ العقاري تم احداث " لجنة متابعة المخاطر القانونية والمنازعات" «Comité du suivi des risques juridique et du contentieux» وذلك بتاريخ 30 شتنبر 2016 بمقتضى مذكرة للمدير العام تحت عدد 12334.

وتهدف هذه اللجنة التي يرّأسها المدير العام والتي تعقد اجتماعاتها بشكل دوري أو كلما دعت الضرورة الى ذلك إلى ضمان مراقبة وتتبع ملفات المنازعات القضائية وتوفير معالجة أكثر فعالية وكفاءة خصوصا للملفات ذات الطبيعة الخاصة والملفات التي لها آثار مالية على ميزانية الوكالة.

-ب- إحداث قطاع الشؤون القانونية والمنازعات.

منذ احداث الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية كان الاهتمام حاضرا بتدبير المنازعات من خلال مصلحة المنازعات القضائية التي كانت تابعة لمؤسسة المحافظ العام.

ونظرا لارتفاع عدد المنازعات ومع اعتماد هيكلة جديدة للمصالح المركزية للوكالة تم فصل مصلحة المنازعات القضائية عن مؤسسة المحافظ العام والارتقاء بها الى قسم تابع مباشرة للمدير العام للوكالة أنيطت به مهمة تدبير المنازعات القضائية.

وبذلك تم جمع كل ما يتعلق بالمنازعات في قطاع واحد بما في ذلك المنازعات الإدارية، ونظرا لخصوصية القضايا وتمايزها عن بعضها تم إحداث مصلحتين جديدتين الأولى متخصصة بمنازعات الإلغاء أمام القضاء الإداري ومنازعات الدعوى الموازية أمام المحاكم الابتدائية، في حين تختص مصلحة منازعات التعويض في كل المنازعات ذات الانعكاس المالي على الوكالة سلبا وإيجابا.

ويتيح هذا التقسيم الجديد من ناحية أولى مسك كل مصلحة للقضايا الخاصة بها انطلاقا من وحدة الموضوع، وهو ما سيمكن كل مصلحة من ضبط الملفات المسوكة ومعالجتها والسهر على متابعة الإجراءات القضائية فيها، ومن ناحية ثانية، يساهم التخصص في قضايا معينة إلى خلق ما يسمى بالتكوين الذاتي من حيث معرفة الاجتهادات القضائية والإجراءات القضائية التي يجب القيام بها والدفوع التي يجب تضمينها والمحامي المتخصص في كل قضية إلى غير ذلك من الأدوات التي تكتسب مع مرور الوقت.

وتتجسد مهام قطاع الشؤون القانونية والمنازعات فيما يلي:

-تقديم المشورة القانونية والإدارية والمساعدة القانونية اللازمة لجميع مصالح الوكالة؛

-المساعدة في تحرير وتتبع العقود المنجزة من قبل الوكالة في احترام تام للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل مع مراعاة وحفظ مصالح الوكالة؛

-دراسة ملفات المنازعات القضائية وإعداد مشاريع المذكرات الجوابية ومقالات الاستئناف وعرائض النقض؛

-توقع المخاطر المرتبطة بالدعاوى القضائية المرفوعة ضد الوكالة والتي لها انعكاس على ميزانية الوكالة؛

-تدبير الاتفاقيات المبرمة مع المحامين فيما يتعلق بالمستحقات والفواتير.

-السهر على تتبع المستجدات التشريعية والتنظيمية والاجتهادات القضائية التي لها علاقة بالمنازعات القضائية.

-ج- تدبير المنازعات القضائية على مستوى المصالح الخارجية.

يعتبر المحافظ على الأملاك العقارية الحلقة الأولى في تدبير المنازعات القضائية نظرا لكون منشأ هذه الأخيرة هو الطعن في قراراته المتخذة بمناسبة ممارسته لمهامه، أو تلك المنازعات ذات الطبيعة العقارية موضوع رسوم عقارية أو مطالب تحفيظ ممسوكة لديه، واعتبارا لكونه المخول له قانونا الرد على الطلبات القضائية التي تستهدف الطعن في قراره، لأنه في جميع الحالات أي قرار يتخذه يجب أن يكون معللا ومؤسسا قانونيا ومتوفرا على جميع شروط القرار الإداري، وسواء كان هذا القرار إيجابيا تمثل في القيام بعمل، أو سلبيا بالامتناع عن القيام بعمل، وهو القادر بحكم تكوينه القانوني ومسكه للسجلات العقارية على تنوير المحكمة بكل المعطيات المتوفرة لديه.

وقد عملت المصالح المركزية للوكالة على توجيه المحافظين على الأملاك العقارية من أجل انتقاء أكفأ الأطر قصد التكفل بتدبير المنازعات القضائية على مستوى المركب العقاري، وتم تحديد البيان الوصفي لمهام المكلف بتدبير المنازعات القضائية فيما يلي:

- مسك المنصة الرقمية لتدبير المنازعات القضائية والعمل على تحيينها وفق آخر المستجدات؛
- إعداد مشاريع المذكرات الجوابية والتعقيبية والمستنتجات؛

- إعداد مشاريع مقالات الاستئناف وعرائض النقض؛
- حضور الخبرات القضائية وجلسات البحث بمختلف المحاكم؛
- استقبال المحامين والمفوضين وتلقي التبليغات القضائية؛
- التواصل مع كتابة ضبط المحاكم بخصوص المنازعات القضائية الخاصة بالمصلحة؛
- إعداد تقارير دورية لتدبير المنازعات؛
- التواصل مع القطاع المركزي للمنازعات القضائية.

2- على مستوى رقمنة تدبير المنازعات القضائية

تكونت القناعة بأن من أسباب تحقيق النجاعة ودعم الحكامة داخل مجال تدبير المنازعات القضائية، هو الرقمنة، نظرا لما تُتِيحُهُ هاته الأخيرة من مزايا على مستوى استغلال الجهد والاقتصاد في الوقت والمساعدة في اتخاذ القرار، وفي هذا الصدد تم إعداد نظام مندمج لتدبير المنازعات القضائية والشؤون القانونية للوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية.

يعتبر هذا النظام المعلوماتي مندمجا، لأنه يدار على مستويين اثنين: المستوى المركزي (قطاع تدبير الشؤون القانونية والمنازعات)، والمستوى المحلي حيث تم تزويد جميع المحافظات على الأملاك العقارية بهذا النظام.

يسمح هذا البرنامج لكل محافظة عقارية على حدة، بإدخال بيانات القضايا التي تتوصل بها في حينها، حيث يعطى رقم ترتيبي خاص لكل ملف، كما يسمح البرنامج بتضمينه مختلف الوثائق الممسوحة ضوئيا وغيرها، وتدار كل مرحلة قضائية على حدة (المرحلة الابتدائية – المرحلة الاستئنافية – مرحلة النقض – النقض والإحالة – التنفيذ ....).

تخضع قاعدة بيانات هذا النظام لتحيين مستمر على المستويين المحلي والمركزي، نظرا للطابع المتحرك للمنازعة القضائية التي هي مجموعة من الإجراءات المقترنة بآجال ينتج عنها في الأخير حكم قضائي، كما يتيح هذا النظام مسك محاسبة القطاع في كل ما يتعلق بأتعاب السادة المحامين وما ينتج عن الخصومات من مصاريف قضائية ومصاريف التنقل وغيرها وإعداد الوثائق اللازمة لها.

ومن أهم الجوانب المستجدة التي جاء بها هذا البرنامج **نظام التنبيهات**، والذي يسمح للإطار المكلف باتخاذ الإجراء اللازم داخل الأجل القانوني لأنه يصعب ضبط آجال جميع القضايا، وكذلك نظام الجلسات حيث يسمح النظام بعرض جلسات اليوم والأسبوع والشهر قصد تتبعها وتحيين قاعدة البيانات على ضوء ما جاء فيها، بالإضافة إلى توفيره مجموعة من الإحصائيات الدقيقة والمفصلة حسب كل مصلحة وخصوصيتها، كما يتيح البرنامج ميزة البحث المتعدد بأكثر من معطى (المرجع العقاري – رقم الملف حسب المرحلة – اسم المحامي – اسم الطرف ونوعه (ذاتي – معنوي) وغيرها من طرق البحث.

وتهدف الوكالة، من إعدادها لهذا النظام المعلوماتي إلى دعم التحول الرقمي لقطاع المنازعات القضائية، والتدبير اللاَّمادي لمختلف الإجراءات المتعلقة بالقضايا، وضبطه من خلال توفير لوحة قيادة تعطي صورة واضحة لخريطة المنازعات، وحصر المخاطر ذات البعد القانوني وذات الأثر المالي وضبطها.

3- تدعيم التمثيل القانوني للوكالة أمام القضاء – التعاقد مع المحامين

شكل صدور القانون رقم 28.08 بشأن تعديل مهنة المحاماة، نقطة تحول هامة في مسار تدبير المنازعات القضائية بالوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، فبعد أن كان القانون المنسوخ لا يتضمن أي مقتضى بخصوص التمثيل القانوني للمؤسسات العمومية، جاء التشريع الجديد بقاعدة قانونية آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، تضمنتها أحكام الفصل 31 والتي تنص على أن التمثيل القانوني للمؤسسات العمومية ومؤازرتها أمام القضاء يكون وجوبا عبر محام مسجل بأحد جداول هيئات المحامين

بالمغرب، مما دفع بالوكالة إلى التعاقد مع مجموعة من المحامين للدفاع عنها وعن السادة المحافظين على الأملاك العقارية عبر إبرام اتفاقيات معهم.

وترتبط حاليا الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية مع 18 محاميا متعاقدا يتوزعون جغرافيا على مختلف جهات المملكة، وعملية التعاقد هي عملية مستمرة في الزمن يفرضها التزايد المضطرد للقضايا كل سنة، وتتمظهر مهام المحامين المتعاقدين فيما يلي:

- مؤازرة الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية كمؤسسة عمومية والدفاع عنها أمام القضاء؛
- مؤازرة أطر ومستخدمي الوكالة والدفاع عنهم.
- السهر على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة وتبليغها لفائدة المعنيين بالأمر.
- تقديم الاستشارة القانونية للوكالة سواء كانت كتابية أو شفوية.
- إحاطة الوكالة علما وبشكل منتظم بمآل الملفات، وبسْير المساطر ونسخ المقالات والخبرات والمذكرات المتبادلة، وكذا بنسخ الأحكام والقرارات الصادرة بمجرد جاهزيتها؛
- تزويد الوكالة بجرد سنوي لمآل الملفات الممسوكة؛
- التبادل الإلكتروني والعادي للمراسلات، وكذا عبر منصة تدبير المنازعات القضائية؛
- الامتناع عن الدفاع في كل قضية تتعارض مع مصالح الوكالة.

4- الوقاية من المنازعات

من المواضيع المهمة التي تحظى باهتمام كبير من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، والتي هي نتيجة حتمية لتطوير تدبير المنازعات القضائية داخلها هي البحث عن أنجع السبل للوقاية من المنازعات، فاليوم الوكالة لا تكتفي فقط بتدبير الواقع المنازعاتي كما هو مفروض، بل تقوم ببحث دقيق عن الأسباب المنتجة

للمنازعات القضائية وتشخيص هاته الأسباب واتخاذ الإجراءات الكفيلة لمعالجتها والحد من بعضها أو على الأقل التقليل من عدد المنازعات القضائية.

وهنا يأتي دور الوقاية من المنازعات، انطلاقا من كونها تشكل الوجه السلبي للقرار الإداري للمحافظ، وبالتالي فالقرار الإداري هو الذي ينشئ المنازعة القضائية.

فالوقاية تقوم على مبدأ التشخيص، وهذا الاخير ينصب على القرارات الإدارية للسادة المحافظين على الأملاك العقارية وغيرهم، فكل دعوى ضد المحافظ، هي مخاصمة ورفض لقراره، حيث يتم أولا تفحص هذا القرار ومدى ملاء مته مع قواعد المشروعية، وهو ما يتم القيام به على مستوى تدبير المنازعات القضائية بالوكالة، لأن آليات العمل داخل قطاع الشؤون القانونية والمنازعات تكتسي طابعا وقائيا مرتبطا بالرقابة البعدية. وبخصوص الرقابة القبلية فهي التي تتجسد في أعمال المراقبة والتفتيش والافتحاص الداخلي الذي تجريه مختلف الأجهزة المركزية للوكالة على عمل السادة المحافظين على الأملاك العقارية.

فالوقاية من المنازعات تستهدف اتخاذ مجموعة من الإجراءات المستعجلة والتدابير الضرورية لتفادي الأخطار القانونية والمالية أو التقليل من حدتها على الأقل، وذلك عبر رصد مكامن الخلل في القرار الإداري للمحافظين على الأملاك العقارية وتوجيههم لتفادي هذا الخلل، وهذا يستتبع بالضرورة التوفر على خريطة واضحة للمخاطر.

أ- إعداد خريطة المخاطر.

إن الوكالة بصدد إعداد خريطة واضحة للمخاطر الناتجة عن المنازعات القضائية، حيث ستستعين بخبراء في هذا المجال، لأن بناء خريطة المخاطر يستلزم ما يلي:

أولا - تحديد المخاطر الحالية على المستويين القانوني والمالي الناتجة عن المنازعات؛

ثانيا: تحديد القرارات الإدارية المسببة لهاته المخاطر؛

ثالثا: تحديد خطورة هذه القرارات وتصنيفها؛

رابعا: اتخاذ الخطوات والتدابير اللازمة لتجنب هذه المخاطر؛

خامسا: متابعة نتائج التدخلات مع تقييمها ومراجعتها باستمرار.

إن تحديد المخاطر وتحييدها ودراسة أثرها يشكل عملية ملازمة أثناء صناعة القرار الإداري للمحافظين على الأملاك العقارية، تجنبا للآثار السلبية الوخيمة على شخص المحافظ أو على الوكالة كمرفق عام.

ب- آليات الوقاية من المنازعات.

تتوفر الوكالة على مجموعة من الأجهزة المركزية التي تلعب دورا محوريا في الوقاية من المنازعات القضائية، تتمثل في الآتي:

- مراقبة قرارات رفض القضايا انطلاقا من نظام تدبير إيداع الوثائق من أجل الدراسة بواسطة سجل 1 الالكتروني، ودراسة مدى ملاءمتها مع المقتضيات القانونية، وتوجيه ملاحظات في هذا الصدد للمحافظين على الأملاك العقارية، وهو ما يمكن أن يساهم في التقليل من عدد القرارات الإدارية السلبية، وبالتبعية التقليل من عدد المنازعات القضائية، كما أن هذه المراقبة الإلكترونية ستدفع المحافظين إلى خلق نوع من الرقابة الذاتية على قراراتهم.

- تحليل الشكايات المتوصل بها من قبل المرتفقين، وتحديد مكامن الخلل في القرارات الإدارية موضوع هذه الشكايات، والعمل على تجاوزها، وهو ما يمكن أن يقلل أيضا من عدد الخصومات القضائية.

- تكثيف عمليات المراقبة والتفتيش والافتحاص للمركبات العقارية وفق برنامج محدد سنويا، أو بناء على تظلمات أو شكايات، وهو ما يعزز الاستجابة لصحيح القانون عند اتخاذ القرار الإداري وبالتالي الحد من المنازعة السلبية.

- توحيد العمل الإداري بخصوص بعض القضايا المحسومة من قبل محكمة النقض حيث تكون الاجتهادات القضائية محل مذكرات أو دوريات صادرة عن المحافظ العام لتنوير السادة المحافظين على الأملاك العقارية.

- الرفع من جودة القرار الإداري عبر اعتماد نماذج موحدة للقرارات الإدارية تكون مبنية بناء سليما ومستندة على النصوص القانونية المؤطرة (النماذج الاسترشادية للقرارات الإدارية).

- تعميم الفقه الإداري لمؤسسة المحافظ العام والمتعلق بأجوبته عن طلبات إبداء الرأي التي يتقدم بها السادة المحافظون على الأملاك العقارية، مع فهرستها بواسطة كلمات مفاتيح ليسهل الرجوع إليها والاستئناس بها عند اتخاذ القرار الإداري.

- إعداد دليل تدبير المنازعات القضائية، وتوصيف مهام المكلفين بها.

<u>ج – أهداف الوقاية من المنازعات.</u>

مما لا شك فيه، فإن الوقاية من المنازعات تستهدف التقليل من حدتها أو عددها، وبالتالي تقليل المخاطر التي يمكن أن تترتب عنها. علاوة على ذلك، هناك جملة من الأهداف الأخرى التي تبتغيها آليات الوقاية من المنازعات، نذكر منها:

- تعزيز ثقة المرتفقين بالمحافظة العقارية؛
- تحسين صورة مرفق المحافظة العقارية؛
- التقليل من الكلفة المالية لتدبير المنازعات القضائية (أتعاب المحامين – المصاريف القضائية – مصاريف المحامين من تنقل وغيرها).

- المساهمة في تحقيق الامن العقاري؛
- تخفيف العبء عن مرفق القضاء،
- تجنب التعسف في استعمال السلطة عند اتخاذ القرار الإداري.

إن موضوع الوقاية من المنازعات يؤخذ جديا بعين الاعتبار عند رسم السياسة العمومية القطاعية لتدبير المنازعات القضائية بالوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، نظرا لما يحققه إدماج هذا المعطى من نتائج إيجابية، في حال تضافره مع باقي الاوراش الأخرى.

مهام الدفاع عن الملك الخاص للدولة والتحديات التي يطرحها تدبير النزاعات القضائية في مواجهة الدولة (الملك الخاص)

السيد حفيظ الحر
المدير الجهوي لأملاك الدولة بطنجة

بسم الله الرحمن الرحيم

تندرج هذه المداخلة في إطار مساهمة مديرية أملاك الدولة في فعاليات هذه المناظرة الوطنية وذلك للتعريف بتجربتها في مجالات تدبير المنازعات القضائية وأثر ذلك على إنعاش الاستثمار وترشيد النفقات العمومية.

بداية، ينبغي الوقوف باقتضاب على مفهوم الملك الخاص للدولة.

فهذا النظام العقاري يتميز عن باقي الانظمة العقارية أحباس، جماعات سلالية، جماعات ترابية، ملك عام للدولة، أراضي الكيش....

كما أنه وإن كان يشكل مع الملك الغابوي نظاما عقاريا واحد "الملك الخاص للدولة"، إلا أنه يختلف عنه اختلافا جوهريا سواء في طرق تدبيره وأوجه تعبئته.

فالملك الخاص الذي نحن بصدده، هو مجموع الأملاك الخاضعة لتدبير وزارة الاقتصاد والمالية من خلال مديرية أملاك الدولة. والذي لم يحظ بتعريف في النصوص التشريعية ولا التنظيمية، ويعرفه الفقه بالمخالفة على الملك العام للدولة: "مجموع العقارات والمنقولات المملوكة للدولة دون أن تكون مخصصة للعموم، مما يخول للدولة إجراء أعمال التسيير والتصرف على ملكها كما الأفراد "

وتعتبر مديرية أملاك الدولة من أقدم المؤسسات الادارية المغربية، حيث احتفلت بمأوية تأسيسها سنة 2012. فهي الذراع العقاري المؤسساتي للدولة لتنفيذ برامجها التنموية وذلك على اعتبار:

- كون القطاعات الحكومية والإدارات العمومية لا تتوفر على الشخصية المعنوية التي تخولها تملك العقارات والتصرف فيها،

- مرونة تداول الملك الخاص للدولة سواء عبر أعمال التسيير أو التصرف.

فالملك الخاص للدولة يعد ثالث نظام عقاري من حيث المساحة برصيد عقاري يفوق 5 مليون هكتار، بعد كل من الجماعات السلالية (15 م هـ) والملك الغابوي (9 م هـ).

وفي إطار ممارسة مهامها، تكون مديرية أملاك الدولة بمناسبة تدبير ملك الدولة الخاص، في حالة منازعة قضائية موضوع خصومة سواء مدعية أو مدعى عليها، لسيما في سياق الانفتاح الحقوقي مع إحداث المحاكم الإدارية في تسعينيات القرن الماضي ومع إقرار دستور 2011.

في هذا الصدد، يحق التساؤل عن الإطار الذي يخول لمديرية أملاك الدولة الترافع كلما كان موضوع النزاع ملكا خاصا للدولة (محور أول) كما أن ممارسة مهام الدفاع عن الدولة (م.خ) تنطوي على مجموعة من التحديات (محور ثاني) .

المحور الأول: صلاحية تمثيل الدولة أملام القضاء:

بالرجوع للفصل الاول من قانون المسطرة المدنية، فإن صحة التقاضي تستلزم التوفر بالإضافة إلى الأهلية والمصلحة لإثبات الحقوق، شرط **الصفة**.

في هذا الصدد، فإن مدير أملاك الدولة هو من يمثل النظام العقاري «الدولة الملك الخاص" أمام المحاكم بمناسبة تناول مختلف المنازاعات. فما هو الأساس الذي يستمد منه هذا الاختصاص؟

لتناول ذلك، لا بأس من استحضار التطور الذي عرفه التأطير التشريعي والتنظيمي لصلاحية "مؤسسة مدير أملاك الدولة " للدفاع عن ملك الدولة الخاص.

- نصوص تشريعية خاصة:

الظهير المؤرخ في 6 غشت 1915 كما تم تعديله بالظهير المؤرخ في 3 أبريل 1917. حيث جاء في الفصل الأول من الظهير الاول:" لا يجوز التداخل في المرافعات المتعلقة بتقييد أملاك الدولة إلا لرئيس الأملاك العمومية أو نائبيه.... "

فهذا النص يعتبر الأساس المرجعي الأول تاريخيا لتخويل مدير أملاك الدولة صفة الترافع أمام القضاء، حيث عرف تعديلا وتتميما بعد مرور سنتين فقط على هذا النص وذلك بموجب الظهير المؤرخ في 3 أبريل 1917 حيث في الفصل الفريد منه: " لا يجوز التداخل في المرافعات المتعلقة بتقييد أملاك الدولة الخاصة إلا لرئيس إدارة الاملاك العمومية أو نائبيه كما أنه لا يسوغ إلا لمن ذكر فقط المرافعة أمام سائر المحاكم الفرنسوية أو الإسلامية لأجل المحافظة على أملاك الدولة ....."

وقد كرس القضاء هذه الصلاحية لمدير أملاك الدولة في العديد من الاجتهادات القضائية.

نصوص تنظيمية:

<u>**المرسوم المؤرخ في 22 نونبر 1978**</u> بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة المالية، كما تعديله بالمرسوم المؤرخ في 23 أكتوبر 2008 الذي كرس هذا الاختصاص بموجب المادة 13 التي جاء فيها:" من اختصاصات مديرية أملاك الدولة التقاضي أمام المحاكم وفق لأحكام ظهير 6 غشت 1915. "

<u>**المرسوم المؤرخ في 22 نونبر 2008 المتمم بالمرسوم المؤرخ في 30 شتنبر 2019،**</u> الذي أكدت هذه الصفة مقتضيات المادة 13 منه.

هذا وقد عرف هذا المسار التاريخي الذي تميز بنوع من الاستقرار في تخويل مؤسسة مدير أملاك الدولة صلاحية تمثيل الدولة أمام القضاء بمناسبة الدفاع عن ملكها الخاص وذلك إلى حدود 29 ماي 2001، وهو تاريخ صدور قرار محكمة النقض عدد 2079.

هذا القرار ، الذي نفى عن مدير أملاك الدولة صفة الدفاع عن ملك الدولة الخاص بعلة عدم وجود بملف النزاع ما يفيد تفويض الوزير الأول لمدير أملاك الدولة صلاحية التقاضي نيابة عن الدولة المغربية، و ذلك على اعتبار أن الفصل 515 من ق. م. م ينص على أن الدعوى ترفع ضد الدولة المغربية في شخص الوزير الأول و له أن يكلف الوزير المختص عند الاقتضاء ، علاوة على أن مقتضيات الفصل الخامس من الظهير الشريف بمثابة قانون المؤرخ في 28 شتنبر 1974 بالمصادقة على قانون المسطرة المدنية ،قد ألغت ونسخت المقتضيات السابقة المخالفة لها بما فيها صلاحية مدير أملاك الدولة المستمدة من مقتضيات ظهيري 6 غشت 1915 و 3 أبريل 1917 .

بمناسبة صدور هذا القرار، ثار نقاش فقهي بخصوص الوسائل المثارة والبناءات التي استند إليها، دافع على تأكيد صفة مدير أملاك الدولة، تتجلى أهم خلاصتها في:

- كون ظهير 1915 كما تعديل هو نص خاص وهو أولى بالتطبيق على النص العام وهو مقيد لطابعه العام.

- لئن كان الفصل 514 من ق .م . م لا يشير صراحة إلى كون الدعاوى ترفع ضد الدولة (م خ) بالنسبة للنزاعات التي تهم الملك الخاص للدولة في شخص مدير أملاك الدولة، إلا أن المحاكم المغربية بمختلف درجاتها لم تعترض على أهلية مدير أملاك الدولة لتمثيل الدولة (م خ) والتي لا يستمدها من رئيس الحكومة ولا من وزير الاقتصاد والمالية، بل يستمدها من تفويض صريح بمقتضى نصر تشريعي خاص، على اعتبار أن مقتضيات ظهير 6 غشت 1915 لم يطلها التغيير.

- كون مقتضيات الفصل 514 من ق.م. م التي تحدد صلاحية مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة للترافع نيابة عن الدولة، كرست صفة مدير أملاك الدولة للدفاع عن الدولة الملك

الخاص أمام القضاء، حيث جاء فيه: "كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال العون القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة". مما يعني، انتفاء صفة الوكيل القضائي للمملكة كلما كانت دعاوى متعلقة بالأملاك المخزنية، وذلك على اعتبار توفر هذه الاخيرة على الإطار المرجعي لصلاحية تمثيلها وهو مدير أملاك الدولة.

- تكريس صلاحيات مدير أملاك الدولة المستمدة من ظهيري 1915 و1917 للترافع أمام القضاء بمقتضيات تنظيمية تتمثل في المرسوم المؤرخ في 22 نونبر1978 بشأن تنظيم واختصاصات وزارة المالية، أي بتسلسل تاريخي بعد صدور قانون المسطرة المدنية بأربع سنوات.

هذا النقاش صاحبه ممارسة مديرية أملاك الدولة لحقها في الطعن ضد القرار رقم 2019 المذكور، حيث طعنت فيه بإعادة النظر وأصدرت محكمة النقض بمجموع الغرف قرارا تحت عدد 3845 بتاريخ 30 دجنبر 2004 الذي جاء فيه "**حيث يعيب الطاعنون في القرار المطعون فيه بنقصان التعليل وعدم الجواب على الدفع بمخالفة الفص 515 من ق.م.م ذلك أنهم التمسوا في المذكرة المؤرخة في 26 أبريل 1996 عدم صحة المقال الاستئنافي لكونه لم ينص على كلمة الدولة المغربية وعلى اسم السيد الوزير الأول الذي يتقاضى باسمها ، وأن وثائق الملف لا تتضمن ما يفيد تفويض السيد الوزير الأول لمدير الأملاك المخزنية للتقاضي نيابة عنه وعن الدولة المغربية.**

لكن، حيث إن وثائق الملف توضح بأن النزاع هو بين الدولة المغربية وموروث المطلوبين، مما لم ينتج عنه ضرر لهم ثم إن هؤلاء قد أسسوا دعواهم على عقد الكراء والمبرم بينهم بصفتهم مدعين وإدارة الملك الخاص للدولة كطرف متعاقد معه بصفته مدعى عليه وأن العقد يخول طرفيه حق التقاضي في المنازعات المتعلقة بذلك العقد دون حاجة إلى توكيل من السيد الوزير الأول الأمر الذي تبقى مع الوسيلة غير مؤسسة.

فهذا القرار، لئن أعاد الامور إلى نصابها بحيث أقر بصفة مدير أملاك الدولة بالترافع أمام المحاكم، إلا أن تعليله لم يستند على ظهيري 1515 و1917 بل إلى صفة الدولة كمكري للعقار موضوع النزاع.

ومهما يكن ما أمر، فقد دأب الاجتهاد القضائي عبر مختلف درجات المحاكم على تكريس صفة مدير أملاك الدولة لتمثيل الملك الخاص للدولة أمام القضاء.

كما أن المادة 13 من المرسوم المؤرخ في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، زكت وأكدت هذه الصلاحية.

غير أن هذا التأطير التنظيمي ظل غير كاف ولا يرقى إلى مكانة مؤسسة مديرية أملاك الدولة، مما استلزم تدخلا تشريعيا من خلال تعديل الفصل 515 من ق.م.م .

تعديل الفصل 515 ق م م

فقد وجب انتظار تاريخ 10 ماي 2013 لصدور الظهير الشريف بالمصادقة على القانون 12 - 100 المتعلق بتتميم وتغيير الفصل 515 من ق. م .م، لينص بشكل صريح على صفة مدير أملاك الدولة للترافع وتمثيلها أمام القضاء.

وتجدر الإشارة، إلى أنه يترتب على انتصاب مديرية أملاك الدولة في الدعوى أثرين هامين:

الأول : ضرورة تدخل النيابة العامة كلما كانت أملاك الدولة طرفا في الدعوى إعمالا لمقتضيات الفصل التاسع من ق م م، تحت طائلة البطلان.

ثانيا : إعفاء مديرية أملاك الدولة من الاستعانة بمحام ، حيث أنه الاستعانة بخدماته يبقى أمرا اختياريا . وهذا ما نصت عليه المادة 31 من القانون المنظم للمحاماة حيث جاء فيها :" لا يسوغ أن يمثل الاشخاص الذاتيون والمعنويون وشبه العموميون والشركات أن يآزروا أمام القضاء إلا بواسطة محام ما عذا إذا تعلق الامر بالدولة والادارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا".

وهو التوجه الذي كرسته المادة 10 من القانون 80-03 المحدث للمحاكم الاستئناف الإدارية التي نصت على أنه " يقدم الاستئناف إلى كتابة ضبط المحكمة الادارية التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام، ما عدا الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة محام أمر اختياريا".

تمثيلية المصالح الخارجيــة:

إذا كانت مؤسسة مدير أملاك الدولة هي المخولة كما سبق بسطه للترافع نيابة عن الملك الخاص للدولة، فإن ممارسة هذا الاختصاص عبر مجموع التراب الوطني وأمام مختلف المحاكم بشتى درجاتها، بالجدية اللازمة للتعاطي مع الآجالات والصرامة المطلوبة للتفاعل مع مختلف القضايا، يمر لزاما عبر تفويض هذه الصلاحية للمسؤولين سواء المركزين أو الترابين وذلك في سياق انخراط مديرية أملاك الدولة في تنفيذ مخطط عدم التركيز الذي صاحبه نقل مجموعة من الصلاحيات من المركز إلى الوحدات الترابية الجهوية والإقليمية منذ سنة 2012، بحيث استمرت المصالح المركزية للمديرية في السهر على الإشراف العام على النزاعات القضائية و تنميط تدبيرها على صعيد مجموع الوحدات المتدخلة فيها و كذا التنسيق مع الفاعلين المؤسساتيين في هذا المجال.

وتختص المندوبيات الاقليمية لأملاك الدولة في هذا الصدد، بممارسة الدفاع عن الدولة (م خ) في كل ما يتعلق بـ :

- المعاينات القضائية في إطار الفصل 148 من ق.م.م،
- التشطيب على التحملات العقارية،
- الإنذارات العقارية،
- دعاوى طرد للاحتلال العقاري وفق الفصل 149 من ق.م.م.

فيما تختص المديريات الجهوية لأملاك الدولة (مصلحة النزاعات وضبط الاملاك) بتنسيق مع المندوبيات الإقليمية التابعة لها ، علاوة على الإشراف العام، بكل الإجراءات المرتبطة بالنزاعات القضائية و الإدارية :

- المرحلة القضائية لنزع الملكية،

- نزاع التحفيظ،

-دعاوى الاستحقاق،

- دعاوى التحفيظ،

- دعاوى الطرد،

- الملفات التجارية........

وتمارس هذه الصلاحيات طبعا، خاصة ما تعلق منها بتوقيع المقالات القضائية والمذكرات، بتفويضات إسمية صادرة من الجهة صاحبة الاختصاص "مؤسسة مدير أملاك الدولة" لفائدة الجهة المفوض إليها وهي مندوب أملاك الدولة /ونائبه رئيس مصلحة النزاعات وضبط الأملاك/ المدير الجهوي لأملاك الدولة، رئيس القسم القانوني / رئيس مصلحة النزاعات القضائية بالإدارة المركزية).

المحور الثاني: تحديات تدبير النزاعات القضائية لملك الدولة الخاص:

إن بسط واقع التحديات التي تواجه تدبير المنازعات القضائية للدولة (م.خ)، ينطلق من الوقوف حصيلة النتائج المسجلة وهو تشخيص يستلهم مخرجات وتوصيات الدراسات المؤسساتية الصادرة عن:

- المجلس الأعلى للحسابات 2015،
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي،
- الوكالة القضائية للمملكة،

- التوجهات العامة للسلطات العمومية وسياسة القطاع الحكومي الذي ننتسب إليه (وزارة الاقتصاد والمالية) بصفة خاصة،
- دون إغفال نتائج تراكم تجربة مهنية تقارب ثلاث عقود.

وتجدر الإشارة في البداية إلى أن الدولة الملك الخاص تمارس مهام الدفاع على قدم المساواة مع خصومها باستثناء حالات معدودة أبرزها: النزاع الناتج عن نزع الملكية حيث تمارس امتياز السلطة العامة وكذا الصلاحيات التي تخولها مدونة تحصيل الديون العمومية.

ولمقاربة هذه التحديات، لابد أن نسلط الضوء على الدور الذي أضحى يلعبه العقار العمومي بصفة عامة. والتابع للدولة (م.خ) بصفة خاصة ، لسيما انطلاقا من الأدوار الطلائعية التي أصبحت تلعبها مديرية أملاك الدولة .

فبالإضافة إلى مهامها الكلاسيكية المتمثلة في مواكبة الاستثمار العمومي وتلبية الحاجيات المتزايدة من الأوعية العقارية اللازمة لإيواء المرافق العمومية والمساهمة الإيجابية في إنجاح البرامج والمخططات القطاعية والأوراش الكبرى (مرسوم 30 شتنبر 2019 أضاف لمديرية أملاك الدولة صلاحيات أخرى : تنفيذ الالتزامات التي تكون محل اتفاقيات، اقتناء بنايات ذات أهمية معمارية أو تاريخية أو ثقافية) ،أضحى العقار العمومي التي تدبره مديرية أملاك الدولة، تحت ضغط كبير ومثار طلب متزايد، خاصة بعد سنة 2002 ، وهو تاريخ صدور الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الاول بخصوص التدبير اللامتمركز للاستثمار مرورا بالإصلاحات التي عرفتها المراكز الجهوية للاستثمار من خلال القانون 18-47 لسنة 2019 والقانون 24-22 لسنة 2024، حيث تلعب مديرية أملاك الدولة دوراً محوريا في مواكبة الاستثمار الخاص.

هذا الضغط على الملك الخاص للدولة، ينبع كذلك من طبيعته المرنة التي تسهل من إمكانية تداوله وتعبئته، مما أدى إلى تراجع حجمه لدرجة الندرة، الشيء الذي جعل السلطات العمومية تدرس سبل إعادة تكوين هذا الرصيد. ولكن قبل ذلك الحرص على حمايته وحسن تدبيره.

إن الحفاظ على الملك الخاص للدولة، يمر عبر عدة قنوات أهمها تفادي تعريضه للنزاع من خلال اعتماد أساليب الوقاية.

الوقاية من النزاعات القضائية:

وفي هذا الصدد، يبدو أن الالتزام بقواعد المشروعية من طرف الدولة وتفادي الخروقات القانونية من طرف مكونات مديرية أملاك الدولة وكذا شركائها، يعد أهم تجليات الوقاية من النزاعات القضائية، مما من شأنه تقليص الكلفة الزمنية والتحكم في الفاتورة العقارية، مع ما لذلك من أثر إيجابي في ترشيد المالية العمومية.

وأهم مثال يمكن سياقته في هذا الصدد، فهو التراكم السلبي لممارسة مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

فبالنظر لكون هذه المسطرة هي تعبير عن **اقتناء جبري،** تغيب فيها إرادة المنزوع ملكيته، ينبغي أن يظل اللجوء إليها استثناءا تبرره ثلاث حالات فقط:

- غموض يكتنف هوية الملك،
- وضعية قانونية غير سليمة للعقار،
- رفض عروض الدولة.

لذا تقترح هذه المساهمة، تكريس الجنوح نحو المساطر الرضائية من خلال تبني مقاربة تنطوي على تحديد عروض الدولة المالية بشكل يخلق توافقا بين جدية العرض من جهة وحماية المال العام من جهة أخرى، خاصة أن ممارسة نزع الملكية كمسطرة طويلة ومعقدة في مرحلتيها الإدارية والقضائية، يبقى مكلفا زمنياً وماديا.

كما أن الطلب المتزايد من طرف القطاعات الحكومية على العقار، يجعلها في كثير من الأحيان خارج المشروعية بعلة الاستعجال، مما يوقعها في حالات وضع اليد على عقارات الخواص خارج المساطر الاقتناءات بالمراضاة أو نزع الملكية، الشيء يخلق ملفات الاعتداء المادي ضد الوزارات المعنية مع ما يستتبع ذلك من مبالغ مالية تثقل كاهل خزينة الدولة.

وفي هذا الصدد، بخصوص تدبير ملفات الاعتداء المادي، يقترح كذلك تكثيف عمليات التنسيق بين مديرية أملاك الدولة والوكالة القضائية من خلال الإحالة التلقائية من طرف هذه الأخيرة لجميع الملفات على مديرية أملاك الدولة بمجرد التوصل بها، وذلك تفاديا للتعويض مرتين نظير نفس العقار، حماية للمال العام.

كما أن التجربة أظهرت أن هذه الممارسة الفضلى تبقى نموذجية بين المؤسستين، ما ينبغي أن تجد صدى وتطبيقا لها مع فاعلين مؤسساتيين آخرين كالمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية، وذلك على اعتبار أن مفهوم المال العام هو ينطوي على بعد مندمج ومتكامل، بحث لا يقتصر على الإدارات العمومية والجماعات الترابية، بل يمتد ليشمل الشركات والمؤسسات العمومية.

اعتماد حلول وأساليب بديلة على النزاعات القضائية:

فهذه المقاربة تعتمد بعد استنفاذ إمكانية الوقاية من النزاعات وتسجيل الدعوى القضائية في مواجهة الدولة (م خ)، على دراسة وسلوك جميع الوسائل المتاحة والممكنة بشكل رضائي، مما يمكن من تقليص حجم المنازعات والإسراع في حلها، وبالتالي تجنب إهدار المجهودات الإدارية.

وهي مقاربة تروم خلف نوع التوازن بين حماية مصالح الدولة من خلال الحفاظ على مركزها القانوني من جهة، والسماح كذلك بعقلنة تدبير الزمن الاداري والتحكم في الكلفة المالية لذلكم التدبير من جهة أخرى.

وفي هذا الصدد، أظهرت التجربة وجود خصومات قد تصل إلى القضاء بين مؤسساتين ينتسبون إلى قطاعات مختلفة في وضع شاد وغير سليم.

وقد جاء المنشور عدد /2002 بتاريخ 27 مارس2002 للوزير الأول الذي حث الوزارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لتفادي هذه الخصومات والعمل على حل النزاعات الناشئة بينها عن طريق التفاوض والتوافق للوصول إلى حلول رضائية، مما يصبح معه اللجوء

إلى المحاكم غير ذي موضوع، وعند استحالة نجاح هذا المسعى يرفع الأمر إلى رئيس الحكومة بهدف تقريب وجهات النظر بين الأطراف والقيام -عند الضرورة- بدور الحكم والفصل النهائي في النزاع.

وفي هذا السياق، فقد عملت مديرية أملاك الدولة على إبرام اتفاقيات مع فاعلين مؤسساتيين:

- كوزارة الداخلية (مديرية الشؤون القروية) سنة 2014،
-وزارة التجهير والنقل واللوجستيك والماء سنة 2024،
- المندوبية السامية للمياه والغابات سنة سنة 2014

أمام ما تقدم، فإن هذه المساهمة تقترح توسيع هذه الشراكات من خلال إبرام اتفاقيات مع فاعلين مؤسساتين آخرين من جهة، وانفتاح الإدارة بصفة عامة ومديرية أملاك الدولة بصفة خاصة على الحلول البديلة والسعي إليها بشكل تلقائي حتى مع الخصوم غير المؤسساتين وفق سقف صلاحيات تمارسه عبر وحداتها الترابية من خلال عدم تركيز الصلاحيات الإدارية وفق شروط صارمة، مع ما يفترض من رقابة بعدية.

تدبير النزاعات:

في حالة استعصاء مقاربتي الوقاية من النزاع القضائي وتعذر ممارسة حلول بديلة، لا يبقى بد من تدبير النزاع القضائي الذي يهم الدولة الملك الخاص.

وفي هذا الصدد، إذا كانت تجربة ممارسة مديرية أملاك الدولة لمهام الدفاع عن الملك الخاص للدولة تبقى على العموم مشرفة (**75 في المائة الاحكام الصادرة في الخصومات القضائية التي همت مديرية أملاك الدولة برسم سنة 2024، كانت لصالحها**)، إلا أن هذه الحصيلة، لا ينبغي أن تنسينا أن هناك هوامش كبيرة لتحسين الأداء، وفق مقاربة تروم النجاعة والفعالية التي من شأنها: حفظ استقرار المعاملات وإنعاش الاستثمار وحماية المال العام.

في هذا السياق، تقترح هذه المساهمة مقاربة هذا الموضوع عبر توفير الموارد اللازمة سواء كانت مادية أو بشرية.

1. **الموارد البشرية:**

1.1 يقترح في هذا الإطار، تمكين الأطر المكلفة بالنزاعات بالحصانة اللازمة، وذلك على غرار ما يوفر القانون رقم 28.08 المتعلق بمهنة المحاماة ولسيما المادة 60 منه الذي خص المحامي دون غيره من الأطر المكلفون بالدفاع بمجموعة من الحصانات،

2.1 تسهيل مأمورية أطر أملاك الدولة المكلفة بالنزاعات داخل الجلسات من خلال تمكينهم من شارات أو بطاقات خاصة تسهل مأموريتهم لدى كتابة الضبط وأثناء الجلسات،

3.1 تثمين العنصر البشري عبر التكوين المستمر وتبادل التجارب والممارسات الفضلى بين المديريات الجهوية لأملاك الدولة من جهة والانفتاح على تجارب ناجحة للفاعلين المؤسساتين.

2. **الموارد المادية:**

وذلك من خلال الاستثمار الجيد في الرقمنة عبر تطوير النظام المعلوماتي الخاص بتدبير أملاك الدولة "أملاكس" الذي يوفر قاعدة معطيات وبيانات مهمة، لاسيما ما تعلق منها بالمنازعات القضائية، مع الحرص على تحيينها بشكل مستمر.

ويقترح في هذا السياق، إيجاد الآلية التقنية للانفتاح على أنظمة معلوماتية للشركاء المؤسساتين لتسهيل تبادل المعطيات وتحقيق النجاعة اللازمة لحماية المال العام.

ولا يفوتني من خلال هذه المساهمة إلى الدعوة إلى التعجيل بإخراج مدونة أملاك الدولة إلى الوجود، نظرا لما من شأنه توفير تأطير تشريعي وتنظيمي لتدخلات مديرية أملاك الدولة في تدبير الملك الخاص للدولة، بما يرقى لمكانتها المؤسساتية باعتبارها من أقدم الإدارات العمومية وما يتناسب كذلك مع أدوارها الطلائعية المتجددة في مواكبة الاستثمار العمومي والخاص.

وفي هذا الصدد، ونظرا لما تقدم، يبدو أنه حان الأوان للإرتقاء بالمركز القانوني لنظام الملك الخاص للدولة من خلال تمكينه من الحصانة اللازمة على في غرار الملك العام للدولة والملك الغابوي وكما هو معمول به في تجارب مقارنة في حوض الأبيض المتوسط مثل (التجربة التونسية).

وشكرا على حسن انتباهكم والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته./.

الجلسة العامة الرابعة

دور التدبير التوقعي للمخاطر القانونية والمالية في تعزيز الحكامة القانونية داخل المرفق العام

رئيس الجلسة

السيد عبد الرحمان اللمتوني ،
الوكيل القضائي للمملكة.

مقرر الجلسة

السيد عبد العالي المكنوني، رئيس مصلحة الجرائم المالية واسترداد الأموال العمومية بالوكالة القضائية للمملكة.

الكلمة الافتتاحية لرئيس الجلسة السيد عبد الرحمان اللمتوني الوكيل القضائي للمملكة

حضرات السيدات والسادة، أود أن أشير في مستهل هذه الجلسة العامة الرابعة إلى أن اللجنة العلمية وهي بصدد التحضير لأشغال هذه المناظرة، حرصت على احترام التسلسل المنطقي في طرح الإشكالات، ولذلك إذا كانت الجلستان الأولى والثانية قد خصصتا للسياسات العمومية الوطنية والتجارب المقارنة وكذا التوجهات الكبرى التي يمكن أن تؤطر الإصلاح الشامل لمنظومة تدبير منازعات الدولة و الوقاية منها ، فإن الجلسة الثالثة والرابعة اهتمتا بالجانب العملي من خلال التركيز في الجلسة الثالثة على الاطار القانوني المنظم لمهمة الدفاع عن أشخاص القانون العام و التحديات المطروحة في مجال تدبير المنازعات، وتخصيص هذه الجلسة الرابعة لموضوع **المخاطر القانونية و المالية ذات الصلة بالمنازعات** والذي يعتبر **جوهر إصلاح منظومة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها** من منطلق كونه مؤشرا مهما لقياس مدى فعالية هذه المنظومة.

وعندما نتحدث عن المخاطر فإننا نميز بين **المخاطر التي لا يمكن قبولها** باعتبارها تهدد الدور الوظيفي للمؤسسة، وبين **المخاطر التي يتم قبولها والتعامل معها لأنه لا يمكن دفعها**، وإن كان بالإمكان العمل على إنزال كلفتها إلى حدودها الدنيا أو تفويض آثارها المالية لجهة أخرى على غرار شركات التأمين التي تحل محل الدولة في أداء التعويض عن الحوادث المدرسية، وهي تقنية يمكن اعتمادها في أنواع أخرى من المنازعات كالأخطاء الطبية التي لا يمكن دفعها.

ومن جهة أخرى إذا كانت المخاطر تصنف عادة إلى مخاطر مرتفعة ومخاطر متوسطة ومخاطر ضعيفة، فإن أعلى درجات المخاطر هي تلك غير المعروفة (Les risques non identifiés)، وإذا أسقطنا ذلك على موضوع المنازعات، فإن القطاع الذي لا يجري تحليلا للمنازعات التي يدبرها قصد تحديد مصدرها ودرجة تكرارها وكلفتها، فإنه يحتمل أن يتعرض لأعلى درجات المخاطر سواء من حيث مستوى تكرار المنازعات أومن حيث عدم القدرة على تفادي المنازعات

ذات الأثر المالي المرتفع. وفي هذا السياق إذا ما استثنينا بعض المديريات المركزية وبعض المؤسسات العمومية والوكالات الوطنية التي تعتمد تقنيات ومناهج قائمة على النجاعة والحكامة وتضع آليات لتحديد خارطة مخاطر منازعاتها فإن معظم القطاعات والإدارات لا تجري تحليلا دوريا للمنازعات ولا تتوفر على خارطة المخاطر الخاصة بها.

لذلك نأمل أن تكون هذه الجلسة فرصة لتسليط الضوء على هذا الموضوع المهم، وتدارس مختلف الإشكالات المرتبطة بمنهجية وآليات تدبير مخاطر المنازعات[17].

[17]- أنظر مداخلة تخص هذا المحور مقدمة باللغة الفرنسية الصفحة 21 وما يليها (المداخلات باللغة الفرنسية).

أية مقاربة لتدبير ناجع للمنازعات المرتبطة بتنفيذ المشاريع العمومية ؟

السيد خالد سبيع
مدير المنشآت العامة والخوصصة

حضرات السيدات والسادة،

يطيب لي أن أعبر عن سعادتي بالمشاركة في هذه المناظرة الوطنية حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها كمدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية، التي تنظمها وزارة الاقتصاد والمالية، من أجل استشراف النقاش العمومي الرصين الهادف إلى معالجة الإشكاليات المرتبطة بتدبير المنازعات العمومية، وتحسين الحكامة العمومية في مختلف الميادين، وإرساء وضعية تدبيرية سليمة وناجعة تروم تحقيق الأمن القانوني وحماية حقوق ومصالح الأطراف والشركاء.

ويتمحور موضوع هذه المداخلة حول مقاربة التدبير الناجع للمنازعات المرتبطة بتنفيذ المشاريع العمومية، في شقها المرتبط **بتحسين نجاعة تدبير المنازعات المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية**، مع الإشارة إلى أن الوضعية الراهنة للمعطيات الميزانياتية للنفقات الموجهة لتسوية وتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية والبرمجة الميزانياتية بصفة أشمل، سيتم التطرق إليها لاحقا من طرف ممثل مديرية الميزانية.

تقديم عام:

وأستهل مداخلتي بإبراز الدور الاستراتيجي للمؤسسات والمقاولات العمومية في تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية للدولة، بما يشمل إنجاز المرافق العمومية وتوسيع البنيات التحتية وتحفيز الاستثمار المنتج والمستدام. وتجب الإشارة في هذا الصدد،

إلى أن حجم الاستثمارات المبرمجة التي تسهر على تنفيذها هذه الهيئات يناهز مبلغ 138 مليار درهم خلال سنة 2025.

وكما هو في علمكم، فقد تم وضع إطار شامل لإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، **تنفيذا للتوجيهات الملكية السامية**، من أجل تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام في مهام هذه الهيئات، والرفع من فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

ومن بين المرتكزات التي يتم العمل على تنزيلها وفق خارطة طريق واضحة المعالم، تنفيذ برنامج طموح لإعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية، ووضع منظومة إجرائية وتنظيمية لتحسين حكامتها وإرساء تقييم دوري لمهامها وأنشطتها، بالإضافة إلى مراجعة منظومة المراقبة المالية للدولة المطبقة عليها لجعلها تنصب بصورة أساسية على تقييم الأداء وتقييم نظام الحكامة والوقاية من المخاطر التي تعتبر المنازعات جزءا رئيسيا منها.

المخاطر والإكراهات القانونية والهيكلية للمنازعات

تشكل **المساطر القضائية إحدى المخاطر القانونية** التي تواجه الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، لا سيما على مستوى عدم تنفيذ الأحكام القضائية النهائية والحجز على الأموال العمومية الموجهة للمرافق والخدمات العمومية، والبطء في إجراء المساطر المتعلقة بمواصلة التقاضي وضعف تحصين موقف الشخص العام، بالإضافة إلى تباين في الاجتهادات القضائية خصوصا على مستوى تأويل النصوص القانونية وترجيح المصلحة العامة.

وتجب الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه نظرا للاستقلالية الاعتبارية للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تخولها حق تدبير المنازعات والتقاضي، فإن غياب المعلومات المستفيضة حول المنازعات وضعف التنسيق والتتبع وتبادل الخبرات القانونية تشكل أهم الإكراهات القانونية والهيكلية.

وتنتج عن هذه المخاطر، تداعيات سلبية تهم أساسا الإخلال بالسير العادي لأنشطة ومهام المؤسسات والمقاولات العمومية التي تناط بها تدبير المرافق العمومية أو استغلال

الأنشطة الاقتصادية الحيوية للبلاد، وإلحاق الضرر بتوازناتها المالية والاقتصادية، ناهيك عن تأثير كل هذه العوامل على وضعيتها الاعتبارية وإشعاعها الاستثماري خصوصا على المستوى الدولي والإقليمي.

إن تحصين موقف الشخص العام وتكريس الأمن القانوني، يرتبط بطبيعة المنازعات العمومية التي تتسم بتعقد مساطرها القضائية وتعدد مراحلها وتنوع إجراءاتها، هذا ناهيك عن إشكالية تحديد القيمة المالية للتعويضات خصوصا بالنسبة لمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، التي تشكل إحدى أهم مصادر المنازعات الإدارية نظرا لانعكاساتها فيما يخص طول المساطر وارتفاع التكلفة.

كما أن **الهندسة القانونية والمالية لعقود الاستثمار والطلبيات العمومية**، بما في ذلك عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تتضمن في بعض الحالات بنودا وشروطا غير متوازنة مع مصالح وحقوق الشخص العام، مما ينتج عنه تفعيل الشروط الجزائية والعقوبات من خلال مطالبة المستثمرين والدائنين والمستخدمين بحقوقهم المالية نتيجة الإخلال بالشروط القانونية والتعاقدية، وما يرتبط بذلك من ارتفاع كلفة التعويضات خصوصا في حال اللجوء إلى التحكيم الدولي.

بالإضافة إلى عدم تفعيل المؤسسات والمقاولات العمومية للمنظومة القانونية المتعلقة بالعقود الاستثمارية الكبرى، لا سيما المرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تنص على إلزامية تطبيق بعض الإجراءات الاحترازية لتفادي بعض المخاطر القانونية، على غرار إلزامية التقييم القبلي للمشاريع بما يشمل التحقق من الاستدامة المالية والتمويلية وتحقيق الانسجام بين التوقعات والإنجازات فيما يتعلق بالكلفة والمخاطر، وتقاسم المخاطر وتوازنها بين الشريكين العام والخاص وتدبيرها بشكل أفضل.

كما أن المنازعات المرتبطة بنزع الملكية للمنفعة العامة، تشكل إحدى أوجه المخاطر القانونية، سواء من حيث تعويضاتها الكبيرة أو من خلال ارتفاع كلفة تنفيذ المشاريع، حيث تم تسجيل معدلات زيادة مهمة في قيمة التعويضات المحكوم بها في إطار نزع الملكية.

كما ترتبط المنازعات بالتزامات قانونية على غرار حل وتصفية المؤسسات والمقاولات العمومية وما ينتج عنها من إكراهات تتعلق بتطهير الذمة المالية واستمرارية تحمل الالتزامات.

ويشكل ضعف التتبع والتقييم البعدي للمشاريع والعقود، وعدم فاعلية منظومة التحكيم والوساطة لحل النزاعات العمومية إحدى أوجه الاختلالات التي تشوب المنظومة التعاقدية للمشاريع التي تنجزها المؤسسات والمقاولات العمومية.

وبالتالي، فإن ضعف التأطير القانوني للمنازعات والمشاريع والعقود الاستثمارية للمؤسسات والمقاولات العمومية ينتج عنه مخاطر قانونية ومالية كبيرة

التجارب الرائدة

حضرات السيدات والسادة،

رغم أن هذه الوضعية العامة تشوبها بعض أوجه القصور والاختلالات والمخاطر، إلا أنه من الضروري الإشارة إلى أن بعض المؤسسات والمقاولات العمومية تتوفر على منظومة متكاملة لتدبير المنازعات بمختلف أوجهها، بما في ذلك تدبير المخاطر القانونية والمالية ذات الصلة، وهي فرصة مناسبة للتنويه بقدراتها التفاوضية والقانونية والتنظيمية ومهنيتها العالية في هذا المجال.

ومن بين التجارب الرائدة في هذا الصدد، التي يمكن الاستدلال بها، المكتب الشريف للفوسفاط والشركة الوطنية للطرق السيارة.

التوصيات

ويطيب لي أن أختم مداخلتي، بالتطرق إلى بعض المقترحات لتحسين نجاعة تدبير المنازعات العمومية بشكل عام بما في ذلك المؤسسات والمقاولات العمومية، ويتعلق الأمر بمايلي:

- **التوصيات القانونية:**

✓ مراجعة الإطار القانوني وتجميع النصوص القانونية المنظمة لمهام الوكالة القضائية للمملكة على نحو يؤهلها للعب دور المنسق الوطني لبرامج الوقاية من المنازعات والدفاع عن مصالح الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية وحماية المال العام أمام القضاء وهيئات التحكيم كما يلي:

- تعديل الظهير الشريف 2 مارس 1953 المحدث للوكالة القضائية للمملكة من أجل التنصيص على دورها المحوري في المنازعات القضائية التي تهم الدولة أو المؤسسات والمقاولات العمومية سواء بصفتها متدخلا في الدعوى أو نائبا؛
- تفعيل لجنة المنازعات المنصوص عليها في الفصل 4 من نفس الظهير المذكور؛
- التنصيص على صلاحيات واضحة للوكالة تخص التحكيم والوساطة بين الأطراف بما في ذلك المتضررين.

✓ ملاءمة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة مع متطلبات تبسيط المساطر ومراعاة حق الملكية ووضع مساطر واضحة كفيلة بتحديد قيمة العقارات، بهدف الحد من النزاعات حول هذا الجانب المؤثر، مع العمل على تكريس الحل الرضائي في المنازعات العقارية عوض سلك المساطر القضائية.

✓ تعديل النصوص القانونية المتعلقة بالتحكيم والوساطة وعقود الشراكة من أجل التنصيص على اللجوء الإلزامي إلى آليات فض النزاعات البديلة قبل إطلاق المساطر القضائية.

✓ مواصلة تنزيل النصوص القانونية المرتبطة بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، لا سيما من خلال إحداث الهيئة المركزية لتصفية المؤسسات والمقاولات وتحديد ظروف استغلال الملك العام الموضوع رهن إشارة المؤسسات والمقاولات العمومية وكيفيات تقييمه.

✓ تقنين الخبرة القضائية وإضفاء الطابع الإلزامي على مراجع أثمنة العقارات.

✓ ترشيد اللجوء إلى الدفاع، لا سيما من خلال وضع معايير مرجعية في تحديد مدة التوكيلات ومقدار الأتعاب.

- **التوصيات المالية والتنظيمية:**

✓ **على مستوى البرمجة الميزانياتية:**

- تحديد الاستراتيجية العقارية العمومية وفق البرمجة الميزانياتية متعددة السنوات (3 سنوات) وترشيد المخزون العقاري.
- تقديم الوضعية المحينة للمنازعات في إطار إعداد مشاريع قوانين المالية السنوية، خصوصا بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية، وذلك من خلال تضمين الدوريات المؤطرة لجداول مرفقة تتعلق بالمعطيات التي يتعين إرسالها.
- تخصيص حيز مهم لتتبع المنازعات في إطار مناقشة ميزانيات المؤسسات والمقاولات العمومية، مع ضمان برمجة الاعتمادات المالية الضرورية لأداء التعويضات والتكاليف سواء في إطار تنفيذ الأحكام القضائية أو بموجب الالتزامات التعاقدية.
- إيلاء عناية خاصة بتطهير الذمة المالية والقانونية للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تخضع لعمليات إعادة الهيكلة (التصفية).

✓ **على مستوى الحكامة ونجاعة التدبير:**

- وضع آلية مؤسساتية ورقمية للتنسيق القبلي والمنتظم حول وضعية المنازعات العمومية وتوقع المخاطر القانونية والمسطرية وتبادل المعطيات ومعالجة الاختلالات تتألف من المديريات المركزية المعنية بوزارة الاقتصاد والمالية مع إمكانية توسيعها لتشمل أطرافا فاعلة أخرى.
- وضع دفاتر تحملات مرجعية للعقود المتعلقة بالمشاريع الكبرى على غرار الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتدبير المفوض وعمليات الخوصصة.

- تعزيز آليات التتبع والتقييم فيما يخص تدبير المنازعات خصوصا على مستوى الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية.

- وضع نظام خاص ضمن المنظومة المعلوماتية "مسار" لمديرية المنشآت العامة والخوصصة بهدف تبادل المعلومات بين هذه المديرية والمؤسسات والمقاولات العمومية، فيما يخص وضعية المنازعات.

- تعزيز البنيات الإدارية داخل الهياكل التنظيمية للمؤسسات والمقاولات العمومية في مجال تتبع المنازعات واليقظة القانونية مع مدها بالموارد البشرية والكفاءات القانونية الضرورية من أجل مواكبة التأطير القانوني الملائم للمشاريع والعقود المبرمة (الهندسة القانونية والمالية للعقود والتحكيم، تكوين مستمر وإشهادي، شبكة تبادل الخبرات...).

- تخصيص محور خاص بالمنازعات وتحليل مخاطرها في التقارير السنوية لمراقبي الدولة ومندوبي الحكومة لدى المؤسسات والمقاولات العمومية.

- برمجة مهمات مراقبة موضوعاتية حول منازعات المؤسسات والمقاولات العمومية من طرف مراقبي الدولة ومندوبي الحكومة.

وأشكركم على حسن تتبعكم.

استراتيجية وزارة التجهيز والماء
في تدبير المنازعات

عبد الإله الرفاعي
مدير الشؤون الإدارية والقانونية
بوزارة التجهز والماء

انطلاقا من الأدوار المنوطة بوزارة التجهيزوالماء، وتكليفها بمجموعة من القطاعات الحيوية التي تلعب دورا هاما في التنمية الإقتصادية والإجتماعية في بلادنا، سطرت هذه الوزارة خمسة توجهات استراتيجية، وثلاث دعائم تغطي العديد من الجوانب المتعلقة بتدعيم القدرة التنافسية للإقتصاد الوطني، والشغل، والتنمية البشرية، والحفاظ على الرصيد الوطني من البنيات التحتية، والإصلاحات المؤسساتية والإدارية، مع ترجمتها إلى 25 محورا استراتيجيا و15 محورا للتحسين.

وتأسيسا على ذلك، حددت مديرية الشؤون الإدارية والقانونية، وفق التوجهات الإستراتيجية للوزارة، أهدافا استراتيجية للفترة الممتدة ما بين 2022 و2027 تروم تحسين وتطوير مجالات نشاطها، ومن ضمنها تدبير منازعات وزارة التجهيزوالماء.

وفي هذا السياق، تم تحديد مجموعة من الأهداف الرامية إلى تقوية الوقاية واليقظة القانونية، بخصوص كافة ملفات منازعات الوزارة، وضمان الدفاع الفعال على مصالحها أمام القضاء، ثم مواكبة وتأطير مديرياتها الترابية في تدبير المنازعات، وأخيرا ضمان تنفيذ الأحكام القضائية النهائية[18].

18- أنظر المخطط الإستراتيجي لوزارة التجهيزوالماء 2022-2027.

واستحضارا لكل ما سبق، سيتم توضيح وتفصيل استراتيجية وزارة التجهيز والماء في تدبير المنازعات -مديرية الشؤون الإدارية والقانونية-، انطلاقا من المحاور الرئيسية التالية:

تصميم العرض:

المحور الأول: تشخيص واقع المنازعات على مستوى الوزارة؛

المحور الثاني: أهداف الوزارة في مجال المنازعات؛

المحور الثالث: استراتيجية الوزارة لتحقيق الأهداف المسطرة؛

المحور الرابع: قراءة في أرقام المنازعات وتنفيذ الأحكام القضائية؛

المحور الخامس: الآفاق

المحور الأول: تشخيص واقع المنازعات على مستوى الوزارة

يُقصد بتشخيص واقع المنازعات عل مستوى وزارة التجهيز والماء دراسة وتحليل الوضع الراهن للمنازعات من خلال فحص أسبابها وأنواعها ومساراتها، بهدف تحديد المشكلات واقتراح الحلول المناسبة.

وينقسم تشخيص واقع هذه المنازعات إلى مستويين رئيسيين هما: التشخيص العام الذي يعطي نظرة عامة على واقع هذه المنازعات، وتشخيص داخلي يمثل هذا المستوى فحصا أعمق وأكثر تفصيلا لهذا الواقع.

بالنسبة للتشخيص العام الذي يمثل نقطة انطلاق بحث واقع منازعات وزارة التجهيز والماء، فالملاحظ من خلاله أن هناك تصاعدا في وتيرة عدد الدعاوى المرفوعة ضد الوزارة، وتشعب وتنوع القضايا، وارتفاع عدد المنازعات المتعلقة بالاعتداء المادي، مع وجوب التنبيه هنا إلى إشكالية الاعتداء المادي المرتبط بالملك العمومي الطرقي، بسبب عدم اعتبار القضاء في ملفات كثيرة حجية مرسوم الإقرار بالشبكة الطرقية، ما يجعل باب الاعتداء المادي مفتوحا في مثل هذه القضايا.

وأشير إلى أن هذا التشخيص العام لواقع المنازعات أفضى إلى القول بوجود علاقة وطيدة بين انتشار وزيادة الوعي الحقوقي والقانوني لدى المواطنين وارتفاع عدد هذه المنازعات، فكلما ازداد وعي الأفراد والمجتمعات بحقوقهم، زادت المطالبات بها.

أما التشخيص الداخلي الذي يمثل الفهم الأعمق والأكثر دقة لواقع هذه المنازعات، فيلاحظ من خلاله عدم الاهتمام الكافي بهذه الأخيرة، وذلك من خلال جعل قضايا المنازعات في المرتبة الثانية من سلم الأولويات، وعدم إيلاء العناية الخاصة لقضايا المنازعات الرائجة أمام المحاكم في تقديم الأجوبة، وحضور إجراءات تحقيق الدعوى، وغياب رؤية استشرافية للمنازعات خلال التدبير اليومي الإداري، والذي يتضح إما من خلال عدم الاستشارة القبلية السابقة على اتخاذ القرارات الإدارية والتي تشكل مشروع منازعة أو الاستشارة بشكل متأخر، وبعد استنفاذ الملف لمراحل جد متقدمة.

وباعتبار كل ما سبق من تشخيص عام وداخلي، لواقع المنازعات على مستوى الوزارة، تم تسطير مجموعة من الأهداف المتوخاة من وراء هذا التشخيص، نبرزها على مستوى المحور الثاني:

المحور الثاني: أهداف الوزارة في مجال المنازعات

تهدف استراتيجية وزارة التجهيز والماء في تدبير المنازعات، إلى تنزيل مقاربة تقوم على القطع التام والنهائي مع الاعتداء المادي بالنسبة للمشاريع الجديدة، والتقليص من عدد المنازعات بشكل عام، ثم التسريع من وتيرة تنفيذ الأحكام القضائية احتراما لقدسية هذه الأحكام، وتعزيزا للثقة لدى المرتفقين.

وأخيرا، اعتماد المنازعات كمؤشر الأداء لتقييم عمل المسؤولين، ويتم تحقيق كل هذه الأهداف وفقا للإستراتيجية التالية:

المحور الثالث: استراتيجية الوزارة لتحقيق الأهداف المسطرة

من أجل تحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه، سطرت وزارة التجهيز والماء، توجهات استراتيجية كبرى في مجال تدبير المنازعات، تغطي العديد من الجوانب على النحو التالي:

التوجه الإستراتيجي الأول: الوقاية من المنازعات

ويتم تنزيل هذا التوجه عبر مراجعة وتجويد النصوص التشريعية ذات الصلة باختصاصات الوزارة، ونشر الوعي القانوني لدى مسؤوليها، وحثهم على تطبيق القانون في تدبير شؤونهم الإدارية، ثم ترسيخ ثقافة الاستشارة القبلية لدى المسؤولين، وكذا طلب الرأي القانوني قبل إبرام العقود والاتفاقيات ذات الأثر المالي، فضلا عن التحسيس بأهمية الوقاية من المخاطر القانونية.

التوجه الإستراتيجي الثاني: التدبير الأمثل للمنازعات

يرتكز هذا التوجه الإستراتيجي على بعض المبادئ العامة المشتركة لتدبير المنازعات، وكذا على بعض التدابير المركزة لهذه المنازعات، وأخرى غير المركزة، وفق التفصيل التالي:

أولا: بالنسبة للمبادئ العامة المشتركة لتدبير المنازعات

تتمثل هذه المبادئ في اعتماد الوسائل البديلة للمنازعات، على غرار التحكيم والوساطة الاتفاقية والصلح، وذلك كلما تبين أن اللجوء لهذه الوسائل فيه مصلحة للوزارة.

وتم لهذا الغرض، إعداد مذكرة حول التحكيم في منازعات الصفقات العمومية، بينت بدقة الأدوار والمهام التي يتعين التقيد بها من طرف مصالح الوزارة، سواء قبل أو أثناء إبرام عقد التحكيم أو أثناء سريان مسطرة التحكيم أو بعد صدور المقرر التحكيمي، وذلك بإشراك الوكالة القضائية للمملكة في هذه المسطرة.

وأيضا التكفل بقضايا المنازعات، وجعلها ضمن المهام الاستراتيجية للوزارة، ولمصالحها الترابية، أي إدراجها في المرتبة الأولى ضمن سلم الأولويات.

وكذلك ضمان التنسيق المحكم لوسائل الدفاع، والتتبع الجدي والمسؤول للملفات الرائجة أمام القضاء، وذلك من خلال الالتزام بالدفاع عن مصالح الوزارة بكيفية صحيحة، والحرص على حضور إجراءات التحقيق المأمور بها من طرف المحاكم، بالنظر لكون هذه الإجراءات من خبرات، وجلسات البحوث، والمعاينات، تعتبر حاسمة في تكوين قناعة المحكمة. مع الحرص على احترام آجال الطعون المقررة قانونا.

ثانيا: بالنسبة للتدبير المركز للمنازعات

يتم التدبير المركز للمنازعات، عبر مستويين اثنين: الأول عن طريق مديرية الشؤون الإدارية والقانونية. والثاني عن طريق الوكالة القضائية للمملكة.

ويتجلى التدبير الأول الذي يتم عن طريق مديرية الشؤون الإدارية والقانونية، من خلال تقديم مذكرات جوابية مباشرة إلى المحاكم في حالات طلب إخراج الوزارة من الدعاوى التي لا علاقة لها بها، والتي يتم إقحامها فيها بدون أي أساس قانوني أو واقعي، أو من خلال تقديم التصاريح السلبية أو الإيجابية بالنسبة لقضايا الحجز لدى الغير.

أما بالنسبة للتدبير الثاني الذي يتم عن طريق الوكالة القضائية للمملكة، وانطلاقا من اعتبار هذه الأخيرة شريكا أساسيا للوزارة، فإنه يتم انتدابها في قضايا الصفقات العمومية، وشؤون الموظفين، وحوادث السير، وذلك بالنظر لما تتسم به هذه الملفات من طابع تقني، ونظرا أيضا لما راكمته الوكالة القضائية للمملكة من تجربة كبيرة في هذا الشأن، فضلا عن الملفات الحساسة ذات الكلفة المالية الكبيرة أو التي تتميز بمساطر قضائية متشعبة ومعقدة.

ثالثا: بالنسبة للتدبير اللاممركز للمنازعات

ويتجلى هذا التدبير في اعتماد الجهوية في تدبير المنازعات من جهة. وكذا نهج أسلوب التدبير اللاممركز لتنفيذ الأحكام القضائية من جهة ثانية.

1) بالنسبة لاعتماد الجهوية في تدبير المنازعات

لقد أصبحت المديريات الإقليمية التابعة للوزارة، معنية بشكل مباشر في تدبير شؤون المنازعات التابعة لها، تحت إشراف المديرين الجهويين، بما في ذلك انتداب المحامين، وقد تم لهذا الغرض كذلك، منح السادة المديرين الإقليميين تفويضا صريحا باتخاذ ما يلزم لتمثيل الوزارة أمام القضاء، والدفاع عن مصالحها.

وبناء عليه، أعتمدت المقاربة الجهوية في تدبير ملفات المنازعات، سواء من خلال انتداب المحامين، أو من خلال تمثيل الوزارة أمام المحاكم في إجراءات التحقيق، كجلسات البحوث، أو المعاينات، أو الخبرات.

2) التدبير اللاممركز لتنفيذ الأحكام القضائية

فضلا عن تفويض تدبير المنازعات للسادة المديرين الإقليميين، فقد تم كذلك اعتماد الجهوية في تنفيذ الأحكام القضائية، بحيث أصبحت عملية تنفيذ هذه الأحكام موكولة للمصالح الترابية، وذلك بعدما كانت هذه العملية متمركزة على الصعيد المركزي، وهو ما كان له الأثر الإيجابي على حسن سير المساطر، وربح الوقت والجهد بالنسبة للمواطنين.

التوجه الإستراتيجي الثالث: التأطير والمواكبة والتوجيه

يهم هذا التوجه الإستراتيجي الهام، مجموعة من المجالات التي تمس مواضيع مختلفة، تخص تدبير منازعات الوزارة، والتي تمت معالجتها انطلاقا من العديد من الدلائل والدوريات والمذكرات التي بلغ مجموعها 34، تم توزيعها انطلاقا من المجالات والمواضيع التالية:

- **المجال الأول:** يخص تيسير تدبير المنازعات

وقد تم تأطير هذا المجال بواسطة دليلين اثنين: الأول دليل عملي لتدبير المنازعات من المقال الافتتاحي إلى التنفيذ. أما الدليل الثاني، فهو عملي أيضا موضوعه الاجتهاد القضائي في مجال الصفقات العمومية، والملك العمومي والاعتداء المادي، وذلك بهدف تقاسم الاجتهاد القضائي مع مصالح الوزارة.

- **المجال الثاني:** يخص انتداب المحامين

وقد صدرت في هذا الإطار دورية وزارية حول تعيين المحامين. وأخرى محينة حول كيفية وشروط انتداب المحامين، وتحديد أتعابهم. إضافة إلى مذكرة بشأن أخذ الموافقة المسبقة لمديرية الشؤون الإدارية والقانونية فيما يخص انتداب المحامين.

- **المجال الثالث:** يخص تدبير المنازعات

وقد شمل هذا المجال خمسة مواضيع، تهم تحسين تدبير وتتبع قضايا المنازعات بوزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك. وبشأن تقديم الطعون باسم الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة. وأيضا بخصوص صدور قرار عن محكمة النقض لصالح الوزارة في إطار تقاسم الاجتهاد القضائي. فضلا عن مذكرتين، الأولى موضوعها الوقاية من المنازعات المتعلقة بحوادث السير الواقعة على مستوى القناطر والطرق التابعة لهذه الوزارة. والثانية في شأن صدور قرارات استئنافية بعدم قبول الطعون المقدمة من طرف الوزارة.

- **المجال الرابع:** يخص الحد من الاعتداء المادي

وتمت معالجة هذا المجال، بواسطة عدد من الدوريات والمذكرات، وعددها خمسة، أولها حول حالات الاعتداء المادي على أملاك الغير، وأهم تداعياته، والبدائل القانونية للوقاية منه. ودورية للحد من الاعتداء المادي على أملاك الغير. وتم في الثالثة الحث على التقيد بالتسوية المسبقة للوضعية القانونية للعقارات المخصصة لإنجاز المشاريع. ثم مذكرة تذكيرية قصد التقيد بالتسوية المسبقة للوضعية القانونية للعقارات المخصصة لإنجاز المشاريع. وبعدها مذكرة تذكيرية ثالثة حول التقيد بالتسوية المسبقة للعقارات.

- **المجال الخامس:** يخص منازعات الصفقات العمومية

وقد صدرت في هذا الإطار مذكرة حول التدبير الأمثل للصفقات العمومية، والوقاية من المنازعات المتعلقة بها. فضلا عن التوجيه بشأن منازعات الصفقات العمومية الملغاة.

- **المجال السادس:** يخص تنفيذ الأحكام القضائية

عرف هذا المجال إصدار ثمان دوريات موزعة على مواضيع مختلفة، وهي كالتالي: دورية حول إيداع تعويضات نزع الملكية، وكيفية تنفيذ المقررات القضائية الصادرة في مواجهة الوزارة. وأخرى حول الصعوبات المثارة بخصوص ملفات تنفيذ الأحكام القضائية. كما تم التوجيه نحو تسريع وتيرة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الوزارة. وبشأن تسليم النسخة التنفيذية للجهة المنفذ عليها. وحول التنفيذ الجهوي للأحكام القضائية النهائية الصادرة في مواجهة الوزارة. وكذا بخصوص كيفية تنفيذ الأحكام القضائية. وأخرى تخص أيضا تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية.

- **المجال السابع:** يخص التكوين في مجال المنازعات، وتنفيذ الأحكام القضائية

وقد انصب هذا التكوين حول مواضيع متنوعة، منها المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، وتكوينات مرتبطة بالمادة العقارية، كالمنازعات المتعلقة بالملك العمومي، وبنزع الملكية، وبالاعتداء المادي، وكذا المنازعات المتعلقة بالملك العمومي البحري، والملك العمومي الطرقي، وأيضا المنازعات المتعلقة بالمقالع، فضلا عن المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية ذات الصلة بتدبير شؤون الوزارة، وأخيرا موضوع كيفية تنفيذ الأحكام القضائية.

التوجه الإستراتيجي الرابع: رقمنة المنازعات

يتم تنزيل هذا التوجه الإستراتيجي المتعلق برقمنة المنازعات، بالاستناد إلى نظام معلوماتي خاص بتدبير هذه المنازعات، يحمل تسمية " إنصاف INSAF ".

ويتيح هذا النظام، تتبع كافة قضايا المنازعات التي تهم الوزارة إلكترونيا من المقال الافتتاحي للدعوى إلى التنفيذ. كما يسمح باختزال المعطيات والمعلومات المتعلقة بالملفات.

ويخول أيضا إمكانية تحميل الوثائق المكونة للملفات، وتوفير الإحصائيات حول المنازعات. كما يعتمد هذا النظام تنبيهات إلكترونية تنذر بقرب انقضاء الآجال.

ومن هذا المنطلق، سيساهم هذا النظام في تجاوز الإكراهات الواقعية التي كانت تحول دون تتبع القضايا بكيفية صحيحة، وتفادي إغفال تقديم الطعون والمذكرات الجوابية، وعدم حضور إجراءات التحقيق والجلسات داخل الآجال القانونية والقضائية.

المحور الرابع: قراءة في أرقام المنازعات، وتنفيذ الأحكام القضائية

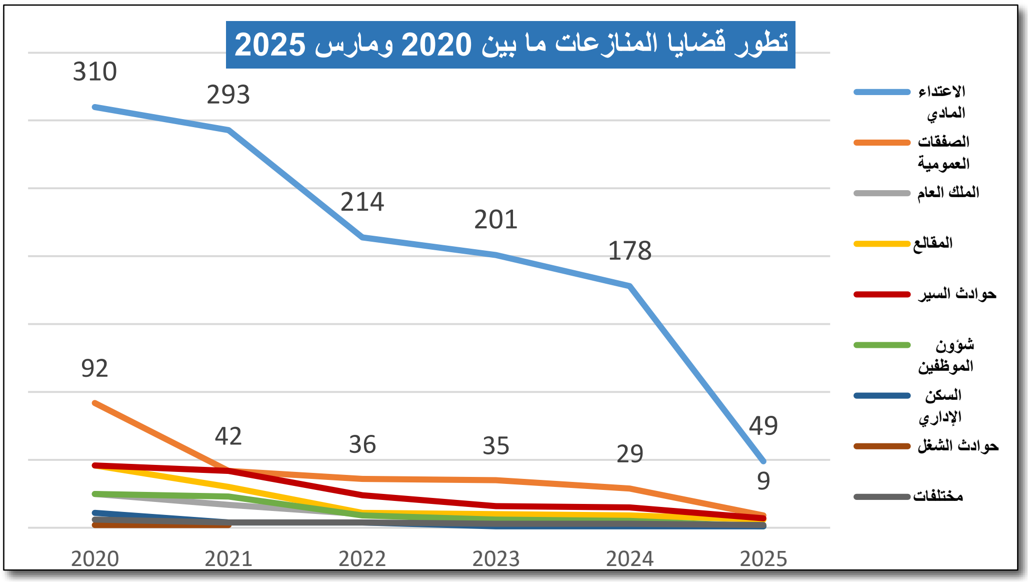
تغطي هذه القراءة عدد القضايا المرفوعة ضد الوزارة خلال الفترة الممتدة من سنة 2020 إلى شهر مارس 2025، مستثنيا منها قضايا نزع الملكية، وكذا قضايا قطاع الماء.

وهي تشمل أصناف عدة من القضايا، منها قضايا الاعتداء المادي، والصفقات العمومية، والملك العام، والمقالع، وحوادث السير، وشؤون الموظفين، ثم السكن الإداري، وأخيرا حوادث الشغل، وقضايا مختلفة.

ويتضمن الجدول أسفله، معطيات إحصائية عن عدد القضايا التي تم تقديمها في مواجهة الوزارة، موزعة بين أصنافها المختلفة، ونسبها خلال الفترة محل الدراسة، إذ وزعت على النحو الآتي:

الصنف	السنوات						المجموع
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
الاعتداء المادي	310	293	214	201	178	49	1245
الصفقات العمومية	92	42	36	35	29	9	243
الملك العام	25	17	10	8	6		66
المقالع	46	30	11	10	9	6	112
حوادث السير	46	42	24	16	15	7	150
شؤون الموظفين	25	23	9	6	5	1	69
السكن الإداري	11	4	4	1	1	1	22
حوادث الشغل	2	2		2			6
مختلفات	6	4	4	3	3	2	22
المجموع العام	563	457	312	282	246	75	1935

ويحيل المبيان التالي على مزيد من التفاصيل، بخصوص تطور قضايا المنازعات ما بين سنة 2020 وشهر مارس 2025 كالآتي:



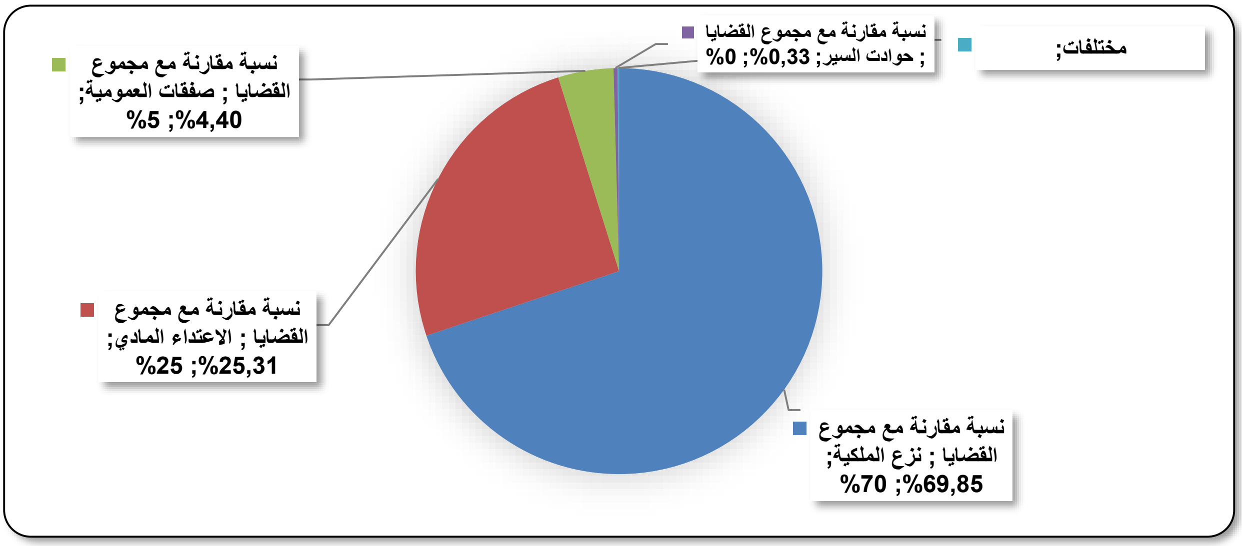
والملاحظ من خلال هذا المبيان، أن توزيع وتطور القضايا عرف انخفاضا ما بين بداية الفترة موضوع الدراسة ونهايتها، إذ سجل مجموع عدد القضايا خلال سنة 2020 حوالي 563 قضية، وهي السنة التي عرفت تسجيل أكبر عدد من القضايا مقارنة بالسنوات اللاحقة، لتنخفض تدريجيا خلال السنوات الموالية لتبلغ سنة 2024 حوالي 246 قضية.

ووفقا لهذه الإحصائيات التي تبرز تطور عدد قضايا المنازعات، يتضح أن المنازعات التي تحتل الصدارة هي المتعلقة بقضايا الاعتداء المادي التي بلغ عددها خلال سنة 2020 حوالي 310 قضية، متبوعة بقضايا الصفقات العمومية التي سجلت خلال نفس السنة 92 قضية.

وجدير بالذكر أن استقراء هذه الأرقام والإحصائيات المرتبطة بعينة من هذه القضايا، يكشف عن الأثر المالي لهذه المنازعات، ويبين الجدول والمبيان أسفله، تفاصيل ذلك، من خلال وضعية الاعتمادات المالية المعبر عنها، برسم سنة 2025 فقط، بحسب موضوع النزاع، على الشكل التالي:

موضوع النزاع	المبلغ المطلوب تنفيذه	نسبة مقارنة مع مجموع القضايا
نزع الملكية	223 660 066,50	69,85%
الاعتداء المادي	81 062 881,57	25,31%
الصفقات العمومية	14 090 217,42	4,40%
حوادث السير	1 057 280,00	0,33%
مختلفات	347 502,80	0,11%
المجموع	320 217 948,29	100,00%

ويرصد هذا الجدول التركيبي حجم الانعكاس المالي للقضايا المعنية في ضوء المبالغ المطلوب تنفيذها، ونسبتها المئوية مقارنة مع مجموع القضايا، إذ تشكل قضايا نزع الملكية النسبة الأعلى وتقدر ب 69،85%، ويلخص المبيان أسفله، النسب المئوية لباقي القضايا، وفق التالي:



المحور الخامس: الآفاق

وتشمل الآفاق المستقبلية في تدبير منازعات وزارة التجهيز والماء، الحفاظ على نفس النهج في الوقاية من هذه المنازعات من جهة. والزيادة في خفض عدد القضايا من جهة ثانية.

كما تشمل بلوغ هدف صفر اعتداء مادي، بالنسبة للمشاريع الجديدة، والكل في أفق بلورة رؤية استراتيجية موحدة لتدبير منازعات الدولة.

أية مقاربة لتدبير ناجع للمنازعات المرتبطة بتنفيذ المشاريع العمومية

السيد أحمد برادة
نائب مدير الميزانية
بوزارة الاقتصاد والمالية

يشرفني أن أتناول الكلمة في إطار هذه المناظرة الوطنية الهادفة إلى مساءلة تدبير منازعات الدولة من منظور تفاعلاته مع موضوع تنزيل السياسات العمومية لا سيما نجاعة الاستثمارات العمومية. وهو موضوع ذو أهمية و راهنية كبيرة بالنظر لتوالي السياقات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المؤدية لنشوب النزاعات بين الهيأة صاحبة المشروع الاستثماري العمومي وباقي الأطراف والمتدخلين وتأثير ذلك على الجدولة الزمنية لإنجاز المشروع الاستثماري العمومي، وبالتالي الحيلولة دون بلوغ المقاصد المنتظرة منها، لا سيما وأن جدوى المشاريع العمومية أضحت تقاس على أساس الأبعاد الأساسية المرتبطة بفعاليتها السوسيو-اقتصادية ونجاعتها وجودة الخدمة التي توفرها.

وتستلزم هذه الرهانات على مستوى الحكامة، اعتماد آليات تدبيرية خاصة بالمنازعات المحتملة بالنظر لطبيعة المشروع الاستثماري، لاسيما عبر وضع المنازعات ضمن المخاطر الواجب التكفل بها على مستوى المراقبة الداخلية بالقطاعات الوزارية، باعتباره نظاما لتقييم المخاطر من خلال تحديد وتحليل كافة مصادر المخاطر الداخلية والخارجية، كما يتعين استحضارها في التخطيط والبرمجة الميزانياتية.

من المنظور الميزانياتي، وبالنظر لما يترتب عن المنازعات من تكاليف مالية على عاتق الدولة، سأركز في مداخلتي على الوضعية الراهنة للمعطيات الميزانياتية للنفقات الموجهة

لتســـوية وتنفيذ الأحكام القضـــائية والقرارات الإدارية، ثم الآليات التدبيرية الكفيلة بتقليص تأثيرها على تنفيذ المشاريع، بصفة خاصة، وعلى البرمجة الميزانياتية، بصفة أشمل.

بداية، تجدر الإشارة أن المادة 14 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية، كرست " النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضـــائية الصـــادرة ضـــد الدولة "، وهو ما يعتبر إضافة نوعية لهذا القانون التنظيمي مقارنة مع القانون التنظيمي السابق.

وللإشارة، فقد حذت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية نفس الحذو، حيث كرست بدورها النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، ضمن النفقات الإجبارية التي ينبغي تسجيلها في الميزانية، وذلك من خلال المادة 196 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، والمادة 174 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 181 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

وتشـــكل النفقات الموجهة لتســـوية وتنفيذ الأحكام القضـــائية والقرارات الإدارية، حاليا، بندا ميزانياتيا على مســـتوى ميزانيات كافة القطاعات الوزارية مما يمنحه طابع الديمومة في البرمجة الميزانياتية. ويمكن رصـــد تباين الأغلفة المالية للنفقات المخصـــصـــة لتنفيذ المقررات القضـــائية بين الوزارات يوازيه ترابط، بين حجم اعتمادات القطاعات الوزارية الموجهة للاستثمار، وحجم اعتمادات بند تنفيذ القرارات والأحكام القضائية. إذ تسجل الوزارات التي تحظى باعتمادات اســـتثمار مهمة، مخصـــصـــات ميزانياتية لتســـوية وتنفيذ الأحكام القضـــائية والقرارات الإدارية تتماشى مع رهانات برامجها الاستثمارية.

وتحرص مديرية الميزانية على برمجة الاعتمادات اللازمة لتسوية وتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية وذلك على أساس المعطيات التي توفرها القطاعات الوزارية المعنية بالمنازعة موضوع الحكم القضائي أو القرار الإداري.

وسجلت القطاعات الوزارية التي عرفت ميزانياتها تخصيص اعتمادات مالية برسم سنة 2024 على مســـتوى بند تنفيذ القرارات والأحكام القضـــائية متوســـط إجمالي للإصـــدارات ناهز

93.%. كما سجل فصل الميزانية العامة خلال الفترة 2020-2024 تخصيص اعتمادات مرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية وتغطية مصاريف نزع الملكية، بمتوسط سنوي ناهز ملياري درهم.

ويلاحظ تحسن مستمر لنسب إصدار هذه الاعتمادات، حيث شهدت الفترة 2020-2024 تحسن نسبة إصدار الاعتمادات المخصصة لتسوية وتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية، حيث انتقلت من 16,7% إلى ما يناهز 99%.

ووفق نفس المنحى، انتقلت نسبة إصدار النفقات المخصصة لتسوية وتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية المتعلقة بالمنازعات الناتجة عن المشاريع الاستثمارية، من 70% سنة 2020 إلى 93% سنة 2024. كما عرفت الاعتمادات المخصصة لتغطية مصاريف نزع الملكية تحسن نسبة إصدارها التي انتقلت من 86% سنة 2020 إلى 92% سنة 2024.

ولا يقتصر تخصيص اعتمادات لتسوية وتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية على المكون الميزانياتي "الميزانية العامة". إذ أن برامج استعمال عدد من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، خصوصا تلك المساهمة في المشاريع والبرامج الاستثمارية للقطاعات الآمرة بالصرف، ترصد بدورها اعتمادات لتنفيذ الأحكام القضائية. ونستحضر في هذا الباب، على الخصوص :

-الحساب الخاص باستبدال أملاك الدولة؛

-الصندوق الخاص بالطرق؛

-الصندوق الخاص لدعم المحاكم؛

الصندوق الوطني الغابوي؛-

-الصندوق الوطني لتنمية الرياضة.

كما تجدر الإشارة أن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية كرس فصلا على مستوى الميزانية، تدرج فيه نفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية. ويشكل

هذا الفصـل في نفس الآن، آلية وقائية من شـأنها الحيلولة دون نشـوء المنازعات، كما توجه اعتمادات هذا الفصل كذلك، وفقا لمنشور السيدة وزيرة الاقتصاد والمالية بتاريخ 28 غشت 2024، لتنفيذ الأحكام القضـائية والقرارات الإدارية المتعلقة بالتسـديدات والتخفيضـات والإرجاعات برسـم الديون الضـريبية والرسـوم، وكذا الأحكام القضـائية والقرارات الإدارية المتعلقة بالتسـديدات والإرجاعات المرتبطة بالكفالات أو الغرامات أو الضـرائب أو الرسـوم أو الصوائر أو أوامر بالمداخيل.

وتفرض المنطلقات المؤسساتية لدولة الحق والقانون، اعتماد حكامة ميزانياتية تضمن في نفس الآن التقيد بكافة المبادئ الدسـتورية والقانونية بما يتيح تحقيق المصـلحة الخاصـة والمصلحة العامة، بصفة عامة، والتوفيق بين إنجاز المخططات والبرامج الاستثمارية العمومية وتنفيذ الأحكام القضـائية والقرارات الإدارية بما يضـمن الحفاظ على مصـالح الأغيار، بصـفة خاصة.

وما فتئت المراجع التنظيمية المؤطرة للتخطيط والبرمجة الميزانياتية تحث المدبرين العموميين إلى إيلاء أهمية خاصـة للوضـعية القانونية للعقارات المخصـصـة للمشـاريع الاستثمارية، وذلك في إطار احترام المقتضيات الدستورية والقانونية المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

لهذه الغاية، حدد منشـور السـيد رئيس الحكومة رقم 2021/02 المتعلق بالاقتناءات والتخصـيصـات العقارية التي تهم الملك الخاص للدولة، مختلف مراحل مسـطرة الاقتناءات العقارية حيث نص على وجوب توفر الاعتمادات المالية ورصدها لعملية الاقتناء. كما نص على أنه لا يتم اللجوء إلى مسـطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة طبقا للمقتضـيات القانونية الجاري بها العمل، إلا في حالة رفض الثمن من طرف المالك، أو إذا كان العقار مثقلا بتحملات، أو في حالة عدم الإدلاء بوثائق الملكية أو عدم كفايتها.

وعلى هذا النحو، تحرص المناشـير السـنوية لرئيس الحكومة المتعلقة بإعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سـنوات مدعومة بأهداف ومؤشـرات نجاعة الأداء، وذلك

على اشتراط التسوية المسبقة للوضعية القانونية للعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية الجديدة، وذلك في إطار احترام المقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة. كما تؤكد على وجوب تفادي تراكم المتأخرات الناجمة عن عدم تسوية وضعية الأراضي المخصصة لإنجاز المشاريع، عبر إعطاء الأولوية لرصد الاعتمادات اللازمة لاقتناء الأراضي ضمن البرمجة الميزانياتية للمشاريع المقترحة.

وتماشيا مع ذلك، كرست المادة 8 المكررة من قانون المالية لسنة 2020، لزوم استيفاء المسطرة القانونية لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، كشرط قبلي للالتزام بأي نفقة أو إصدار الأمر بتنفيذها لإنجاز مشاريع استثمارية على العقارات موضوع هذه المسطرة. بينما أرست مادته التاسعة (9) المساطر القانونية المؤطرة لإجبارية تنفيذ الأحكام القضائية النهائية القابلة للتنفيذ الملزمة للدولة أو الجماعات الترابية أو مجموعاتها.

وعلى مستوى آخر، تنكب مديرية الميزانية على تفعيل مقاربة جديدة لانتقاء المشاريع الاستثمارية العمومية المعروضة للتمويل العمومي على أساس معايير موضوعية من بينها وضعية تصفية العقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية.

السيدات والسادة

إن التدبير الناجع للمنازعات المرتبطة بتنفيذ المشاريع العمومية، يفرض اعتماد مقاربة شمولية وليس فقط قانونية في التعامل معها. فعلاوة على توفير الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية المتعلقة بالمنازعات الناتجة عن المشاريع الاستثمارية، وهو ما يعتبر التزاما مؤسساتيا وقانونيا، يتعين اعتماد مبادرة استباقية للوقاية وتقليص احتمال نشوء النزاعات، وإذا حدث ذلك، فمن الحري إعطاء الأولوية للحلول البديلة لفض النزاعات.

ويتعين، بالنسبة للنزاعات القائمة بين الإدارات العمومية، تفادي اللجوء إلى القضاء، والمبادرة بحلها بطريقة ودية والعمل على استغلال إمكانية توفيق الوكيل القضائي للمملكة بين الإدارات في النزاعات الناشئة بينها، وذلك وفقا لمنشور رئيس الحكومة رقم 2021/10 المتعلق

بالتوفيق بين الإدارات في النزاعات الناشئة فيما بينها. ومن شأن الوقاية والآليات والسبل البديلة لحل النزاعات إتاحة استغلال الجهد والزمن التدبيري والموارد المالية وتوجيهها لإنجاز المشاريع الاستثمارية التي تعود على كافة مكونات المجتمع بالفائدة، مع تفادي إثقال كاهل القضاء بقضايا إضافية.

ومن أجل برمجة مثلى لنفقات المشاريع الاستثمارية، يجب أن تتضمن آليات الإشراف الاستراتيجي بالقطاعات الوزارية لوحات القيادة تشمل مؤشرات منبثقة عن النظم المعلوماتية توفر معطيات دقيقة حول النزاعات الرائجة سواء أمام المحاكم الوطنية أو أي هيئة أخرى.

كما يتعين إعمال منظومة رقابة داخلية خاصة بكافة مراحل المنازعات القضائية، تعكف على التتبع المستمر لوضعية المنازعات بكل مكوناتها على مستوى كل قطاع.

وبالنظر لحجم الالتزامات المالية الممكن انبثاقها عن المنازعات التي تكون الدولة طرفا فيها، والمخاطر المترتبة عنها في إيقاف علمية الاستثمار العمومي، والسير العادي للمرفق العمومي، يتعين التفكير في آلية للتوفيق بين التقيد بالمبدأ الذي أقره الفصل 126 من الدستور والقاضي بالزامية الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء بالنسبة للجميع، من جهة، وإناطة الفصل 77 من الدستور بالبرلمان والحكومة مهمة الحفاظ على توازن مالية الدولة من جهة أخرى.

وختاما، وعلى صعيد آخر، ومواكبة للثورة الرقمية، يتعين تعزيز اعتماد الحلول التقنية والتكنولوجية وتوسيع مجالها الوظيفي بما يضمن تتبعا أفضل للمنازعات وتوفير وتبادل معلومات موحدة ومشتركة بين كافة الفاعلين المتدخلين العموميين في تدبير منازعات الدولة.

تدبير منازعات الدولة وآثاره على مناخ الأعمال واستقرار الاستثمار

السيد ياسين العسري
مدير التقائية وتقييم السياسات العمومية

يشرفني أن أتناول الكلمة في هذا اللقاء الوطني الهام، الذي ينظم من طرف الوكالة القضائية للمملكة في ظرفية دقيقة تستوجب منا جميعا التبصر واليقظة، للوقوف عند إحدى القضايا المحورية في مسار تحديث الدولة وتجويد مصالحها وتوطيد دعائم الاستثمار المنتج، ويتعلق الأمر بموضوع "تدبير منازعات الدولة وآثاره على مناخ الأعمال واستقرار الاستثمار".

وإن هذا الموضوع على ما يتسم به من طابع قانوني ومؤسساتي، فإنه يكتسي كذلك بعدا استراتيجيا عميقا باعتباره مؤشرا على منسوب الثقة بين الدولة والمستثمر، ومرآة لمدى التزام الإدارة بالمشروعية وحسن تنفيذ الالتزامات.

حضرات السيدات والسادة،

إن المملكة المغربية، تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده، جعلت من الاستثمار دعامة أساسية لنموذجها التنموي الجديد لتنمية اقتصادها ورافعة استراتيجية لتعزيز تموقعها القاري والدولي. وقد تم في هذا الصدد إطلاق أوراش مؤسساتية وتشريعية كبرى، تروم تبسيط المساطر، وتحفيز الاستثمار الخاص، وتأهيل البنية التحتية القانونية والمؤسساتية بما ينسجم مع الرؤية الملكية السامية الرامية إلى بناء اقتصاد تنافسي، منفتح، ومستدام.

وفي هذا الإطار، تم إقرار الميثاق الجديد للاستثمار، كمرتكز عملي لتعبئة 550 مليار درهم من الاستثمارات الخاصة وخلق 500.000 منصب شغل في أفق 2026. ومنذ المصادقة على القانون الاطار رقم 03.22 في دجنبر 2022 صادقت اللجنة الوطنية للاستثمارات على 191 اتفاقية استثمار بقيمة تناهز 326 مليار درهم، مع توقع إحداث أزيد من 150 ألف منصب شغل مباشر وغير مباشر.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدينامية لم تكن لتتحقق لولا تظافر جهود مختلف الفاعلين العموميين وفي مقدمتهم الوكالة القضائية للمملكة، التي نسجت مع وزارة الاستثمار علاقة مؤسساتية متينة، تجسدت في إعداد إطار تعاقدي موحد لاتفاقيات الاستثمار يراعي مبدأ الشفافية والتوازن، ويضمن المصالح المشروعة للدولة والمستثمر على حد سواء.

وقد تم في هذا السياق التنصيص بشكل منهجي على آليات التحكيم الدولي كخيار بديل لحل المنازعات وهذا في حد ذاته، رسالة قوية للمستثمرين، تؤكد أن المغرب لا يكتفي بجلب الاستثمار بل يسهر على تأمينه، وحمايته، وتوفير شروط استقراره.

حضرات السيدات والسادة،

إن تشخيص واقع منازعات الدولة لا يعتبر مجرد تمرين توصيفي، بل هو مدخل استراتيجي يروم تقوية مقومات الدولة الحديثة، القائمة على المشروعية والنجاعة والشفافية. فدولة الحق والقانون، كما رسخ أسسها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، لا تكتفي بتأطير العلاقات بالتشريع، بل تعلي من شأن التناسق المؤسساتي وترسخ مؤسسات رصينة، تحصن القرار العمومي، وتكرس الثقة داخل الفضاء الاقتصادي والاجتماعي.

وفي هذا الإطار، فإن وزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية، وانطلاقا من مسؤوليتها في صيانة البيئة الاستثمارية وتجويد مساراتها، تعتبر أن موضوع منازعات الدولة، ورغم انضباطه للاختصاص تسهر عليه الوكالة القضائية للمملكة، يشكل امتدادا طبيعيا لجهود تعزيز الأمن التعاقدي، وتكريس الحكامة في العلاقة بين الدولة وشركائها.

ومن هذا المنطلق، يتم الارتقاء بمفهوم تدبير النازعات من منطق التقاضي، إلى رؤية استباقية تراعي هندسة التعاقد، ودينامية التنفيذ، وآليات الوقاية، وآفاق التسوية، ضمن منظور مؤسساتي مندمج، يجعل من كل عقد أداة تنموية، ومن كل التزام واجبا مصونا بقوة القانون والممارسة.

وفي هذا المسار تبرز اليوم، بحمد الله، العديد من المؤشرات الإيجابية التي تشهد على تطور تدريجي نحو نجاعة أكبر ، من قبيل تعزيز التنسيق بين الفاعلين العموميين، وتكثيف التكوين القانوني والاشتغال على تطوير الأدوات الرقمية لتتبع النزاعات، وكلها خطوات تمثل أرضية واعدة لمرحلة اكثر نضجا ومأسسة.

وتشكل هذه الدينامية قاعدة متينة يمكن البناء عليها لتوسيع مجال التسوية الحبية داخل الإدارات، وتوحيد المرجعيات القانونية للعقود، وتدقيق الصياغة التعاقدية في اتجاه مزيد من الشفافية والوضوح، بما يرسخ موقع المغرب كوجهة آمنة للاستثمار، ويعزز من تنافسيته الإقليمية والدولية.

وإدراكا من الفاعلين العموميين لأهمية هذا التحول، باتت روح التعاون والتنسيق المشترك سائدة بين القطاعات، في إطار حكامة أفقية تقوم على تكامل الأدوار وتبادل الخبرات، وتوحيد الرؤى القانونية والتدبيرية وهو ما يظهر جليا في الشراكة المتقدمة بين الوزارة والوكالة القضائية للمملكة.

وفي هذا السياق، يعد القانون رقم 22.24 لبنة إضافية في هذا البناء حيث أسس لمسالك واضحة للطعن والتظلم وكرس ألية مؤسساتية تقرب القرار من المستثمر، وتمنح لوالي الجهة وللجنة الوزارية للطعن، أدوارا محورية في تعزيز وضوح المساطر وحسن تنفيذها. وذلك في إطار المقاربة الجديدة لتدبير الاستثمار الجهوي، التي تكرس الإشراف الاستراتيجي لوزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية على المراكز الجهوية للاستثمار، بما يضمن الانسجام في التوجيه، ويعزز نجاعة الأداء الترابي. .

وإن تعزيز مرونة الإدارة في التعامل مع المنازعات وتوفير آليات بديلة فعالة لحل الخلافات يعكس نضجا مؤسساتيا ،ويظهر تحولا عميقا في المقاربة العمومية قوامه الانصات والفعالية، والتفاعل المسؤول.

إن ما تحقق إلى اليوم يعد ثمرة رؤية ملكية نيرة، وإرادة حكومية راسخة، وتعبيرا صادقا عن وعي جماعي بأهمية تعزيز الأمن القانوني، ليس فقط باعتباره أداة لحماية الدولة، بل كمكون أساسي في جاذبية الاستثمار، واستقرار المشاريع، وتكريس الثقة في المؤسسات.

وإننا اليوم إذ نقف على أعتاب مرحلة جديدة، فإننا ندرك تمام الادراك أن التراكمات المحققة تمثل قاعدة صلبة تحفزنا على مواصلة البناء، وفق تصور تدريجي، إصلاحي، ومندمج، يجعل من كل مبادرة مؤسساتية لبنة في صرح الثقة المتبادلة، والتنمية المستدامة، والسيادة القانونية.

وذلك هو الرهان الذي نحرص، بكل تفان، على كسبه خدمة للمصلحة العامة، واستحضارا لروح المسؤولية، وانخراطا في التوجه الملكي السامي، الهادف إلى جعل الاستثمار في المغرب ركيزة للتنمية، وأداة للعدالة المجالية، ورافعة لانفتاح المملكة على محيطها الإقليمي والدولي.

حضرات السيدات والسادة،

إن مناخ الأعمال لا يقاس فقط بالمؤشرات الاقتصادية أو بتصنيفات التقارير الدولية، بل يقاس في جوهره، بمدى استقرار العلاقة بين الدولة وفاعليها الاقتصاديين، وبقدرة المؤسسات على توفير بيئة قانونية شفافة، مرنة وعادلة.

وفي هذا الإطار، يعد تدبير منازعات الدولة أحد المعايير الجوهرية في تقييم جودة المناخ الاستثماري، لما له من أثر مباشر على ثقة المستثمر، وعلى صورة الدولة كشريك تعاقدي موثوق. فالمستثمر سواء أكان وطنيا أو أجنبيا، لا يبحث فقط عن الحوافز والاعفاءات، بل

يطمح إلى شراكة تقوم على الوضوح، وتضمن له الأمن القانوني وتكفل له سبل الانصاف العادل عند الاقتضاء.

وقد أبانت التجربة أن الدول التي نجحت في استقطاب الاستثمار النوعي، هي تلك التي استطاعت أن تقنع الفاعلين بأن النزاع، إن وجد سيدار بمهنية وسينتهي ضمن آجال معقولة، وفي إطار يحترم الحقوق ويعلي من منطق الانصاف.

وإن المملكة المغربية بحمد الله، وبتوجيهات ملكية سامية، قطعت خطوات واثقة في هذا الاتجاه، من خلال إصلاحات مؤسساتية وتشريعية، رسخت مقومات الثقة ورفعت من جاذبية الاقتصاد الوطني كما أن تبني الدولة لآلية التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات في إطار اتفاقيات الاستثمار، يعكس وعيها المتقدم بمتطلبات المحيط الدولي، وحرصها على حماية الحقوق في إطار سيادة القانون.

حضرات السيدات والسادة،

إن مسؤولية تحسين تدبير منازعات الدولة لا يقتصر على رصد الواقع أو تقييم المسارات، بل تقتضي بلورة تصورات عملية نابعة من روح البناء المؤسساتي، ومؤطرة برؤية استشرافية تستحضر رهانات التنمية، وتستلهم التوجيهات الملكية السامية الداعية إلى ترسيخ الحكامة القانونية، وتعزيز المصداقية في العلاقة بين الدولة والمستثمر.

ومن هذا المنطلق نرى أن ترسيخ الثقة في المنظومة التعاقدية والإدارية يمر عبر جملة من المداخل العملية، نذكر منها على سبيل الاقتراح ما يلي:

1- **إرساء منظومة معلوماتية وطنية لتتبع منازعات الدولة**، تمكن من التوثيق والتحليل، وتوفر قاعدة معطيات دقيقة تسهم في استخلاص الدروس، وتوجيه السياسات وتعزيز الوقاية القانونية.

2- **بلورة دليل مرجعي للممارسات الفضلى في مجال تدبير المنازعات**، تتم بلورته من طرف الوكالة القضائية للمملكة ويشكل مرجعا عمليا للإدارات والمؤسسات العمومية.

3- **إعداد كتاب أبيض يوثق التجارب التراكمية للدولة في تدبير المنازعات الاستثمارية**، يبرز النجاحات، ويحلل الإشكاليات، ويسهم في نقل الخبرة الوطنية نحو نموذج مؤسساتي يحتذى به.

4- **التفكير المشترك في تطوير منظومة لتدبير المخاطر القانونية**، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات العلاقة بين الإدارة والمستثمر، وتساعد على تقييم الأثر المحتمل للقرارات وتوجه العمل الإداري في اتجاه أكثر احترافية وتوقعا.

5- **دعم الشراكة المؤسساتية مع الوكالة القضائية للمملكة** في إطار رؤية موحدة تسعى إلى ترسيخ الأمن القانوني، وتوفير التأطير المناسب للإدارات، وجعل من الوقاية القانونية أولوية في تدبير العلاقة مع المستثمرين.

6- **العمل على اعتماد مؤشرات نوعية لتقييم أثر المنازعات على مناخ الاستثمار**، وتضمينها ضمن منظومة تتبع السياسات العمومية، بما يمكن من التقييم الدوري للأداء، والتدخل الفوري في حالات التكرار أو التعثر.

7- **تعزيز وظيفة التقييم في مسلسل الإصلاح، من خلال مقاربة منهجية تقيس مردودية التدابير المتخذة ونجاعة الأليات المعتمدة، ومنجزات الشراكة المؤسساتية، وذلك قصد ترصيد المكتسبات، وتجويد المسارات وتثبيت معايير الحكامة الجيدة.**

حضرات السيدات والسادة،

إن تدبير منازعات الدولة لا يعد فقط مسألة قانونية، بل يمثل دعامة جوهرية لدولة الحق والمؤسسات ومرآة تعكس مدى رسوخ الثقة في المرفق العمومي، وصلابة البناء التعاقدي الذي تقوم عليه شراكات الدولة مع الفاعلين الاقتصاديين.

لقد أصبح جليا أن جاذبية الاستثمار لا تقاس فقط بالحوافز المالية، بل بالضمانات القانونية، ووضوح المساطر، وجودة العلاقة مع المؤسسات. ومن هذا المنطلق، يعد حسن

تدبير المنازعات أحد مداخل التموقع الاستراتيجي للمملكة، وصورة ناطقة عن نجاعة مؤسساتها ومصداقية اختياراتها.

وفي هذا السياق فإن الشراكة المؤسسية المتقدمة بين وزارة الاستثمار والوكالة القضائية للمملكة تجسد تحولا في منطق تدبير التعاقد، حيث تنتقل الدولة من مقاربة دفاعية إلى منطق الوقاية والقدرة على التوقع.

ومن موقع الانخراط المسؤول، تجدد الوزارة التزامها الراسخ بمواصلة هذا الورش الاستراتيجي، تأهيلا للأطر، وتحديثا للأدوات، وابتكارا في الممارسة، بما يواكب التحولات ويستجيب لتطلعات المستثمرين، ويجسد التوجهات الملكية السامية في بناء اقتصاد وطني متوازن، منتج، وشامل.

وإذ أختتم كلمتي في هذا اللقاء الوطني الجامع، فإنني أغتنم هذه اللحظة لتأكيد قناعة راسخة: أن صيانة ثقة المستثمر تبدأ من التزام الدولة، وأن احترام الالتزامات هو عنوان السيادة وأن استدامة النمو تمر، قبل كل شيء، عبر تثبيت قواعد الأمن القانوني.

تدبير الزمن في التعاطي مع منازعات الدولة بين الفعالية والجودة

السيد محمد بهاء الدين الزباخ
الوكيل القضائي للجماعات الترابية

اسمحوا لي في البداية أن أشكركم على الدعوة للمشاركة في أشغال هذه المناظرة الوطنية الأولى التي تعد محطة تاريخية وفارقة ومفصلية، ليس باعتبارها مناسبة للتناظر و إعمال الذكاء الجماعي و تلاقح الأفكار من لدن جمهور من المتخصصين والفاعلين في الحقل القانوني و القضائي على اختلاف مشاربهم وميولاتهم الفكرية، وملامسة أهم الانشغالات التي تجمع المؤسسات الدفاعية عن أشخاص القانون العام ،وإنما لكونها توثق لأول مرة لمقاربة جديدة في التناول تنطلق من هاجس البحث عن أنجع السبل لبلورة استراتيجية وطنية لتدبير هذه المنازعات وإرساء خط ناظم لها و توحيد الخطاب الدفاعي، يلفها اقتناع صميم بأن الراهنية و الأحراوية تنصرف لورش الوقاية من المنازعات ، وإرساء خرائط للمخاطر القانونية والمالية التي تحيط بها كمداخل لاستهداف أسباب المنازعات ومسبباتها، ومعالجة الداء من خلال التصدي رأسا لمنابعه ومصادره ، للوصول في آخر المطاف إلى التحكم في التكلفة المهمة التي تفرزها المنازعات على المال العام و تقليص تأثيرها على التوازنات المالية.

مداخلتي ستتناول جزئية جوهرية تتعلق بتدبير الزمن في التعاطي مع منازعات الدولة بين الفعالية والجودة، ولا أقصد هنا منهجيا ودلاليا معالجة اختصارزمن التقاضي فقط، بل إن التناول أعمق ينهل من منظور شمولي يروم التحكم في الزمن القانوني للنزاع قبل نشأته وبعد أيلولته، لذا فإن الموضوع سأقاربه انطلاقا من محورين:

المحور الأول: مداخل حسن تدبير الزمن قبل نشوء الخصومة.

إن حسن تدبير زمن المنازعة لا يتوقف فقط على مقاربة تجويد آليات الدفاع والترافع، بل يبدأ بالوقاية الاستباقية من المنازعات التي تسعى إلى تقليص فرص نشوء النزاعات أو تفاقمها، بحيث لا يتم التعاطي مع الزمن كعنصر طارئ، بل كأداة استراتيجية يمكن إدارتها بفعالية ونجاعة على نحو يفضي إلى رفع منسوب اليقين القانوني، بما مؤداه نقل الثقل القانوني من لحظة التقاضي إلى لحظة اتخاذ القرار أو الإقدام على التصرف من طرف رجل الإدارة، والتركيز على الوظيفة التحصينية، فالتقاضي ليس قدرا محتوما، بل يمكن عزله وتطويقه عبر تخطيط قانوني محكم وواع بالزمن وآثاره.

وعلى هذا الأساس، لا بد من أن ينصرف التفكير إلى إحداث وحدات للتحليل القانوني الوقائي بالإدارات، واعتماد اليقظة القانونية كآلية استباقية لتوقي المنازعات، تقوم على أساس التنبيه القانوني المبكر وتتبع مستجدات العمل التشريعي والقضائي ورصدها في سبيل التأقلم معها والتحسيس بها والإعلام المسبق بتأثيراتها لتجنب مخاطرها وتوفير مقومات الجاهزية لدى الإدارات في التعاطي معها بمناسبة تدبيرها للشأن العام، فضلا عن إدراجها ضمن حاجيات التكوين.

إن التمثل في الأذهان لمصطلح الوقاية من المنازعات لا يجب أن يبقى محصورا في ذلكم الإجراء الاحترازي، وإنما يتعين فهمه بكل أبعاده بوصفه منظومة متكاملة وفلسفة قانونية وعقيدة سلوكية، تعيد تعريف دور المؤسسات الدفاعية والوحدات القانونية لتكون جزءا من الإدارة والتدبير، أي إشراك العقل القانوني في صناعة التصرفات والقرارات والعقود.

وفي هذا السياق، لا بد من التنبيه إلى أنه لم يعد مستساغا أن تصدر الإدارة قرارات أو مقررات إدارية دون أن تراعي الضوابط القانونية ذات الصلة بالاختصاص أو أن تحيد عن الشكليات المتطلبة قانونا، سواء بإهمالها كلية أو بإهدارها ومخالفتها جزئيا، فالنصوص القانونية، بمختلف تفريعاتها، حينما تفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة، فإن الغاية من ذلك هي إرساء ضمانات أساسية وجوهرية لفائدة الأفراد و المتعاملين مع الإدارة، وفي نفس الوقت ضمان حسن إصدار القرارات الإدارية حتى لا تكون مطبوعة بطابع التسرع

وعدم التروي و التقصير في وزن وتقييم و ملاءمة الملابسات والظروف الدافعة إلى تدخل الإدارة.

فعلى سبيل المثال لا الحصر فإن تعليل القرارات، حيث يفرض القانون، ليس ترفا تدبيريا بقدر ما هو إلزام قانوني واجب التقيد والاحترام وشكلية جوهرية يتحقق من خلالها العلم الدافع للجهالة بأسباب القرار أو المقرر.

ولعمري إن الانضباط لسمو القانون وجعل المصلحة الفضلى فوق كل اعتبار والابتعاد عن التعقيد والجنوح إلى التبسيط واليسر والاستكانة إلى التأويل المنصف والعادل للقانون واسترعاء جوهره وغاياته، لهو السبيل الأمثل لتكريس حكامة التدبير وتحصين التصرفات ضد أي مطعن وردم الهوة بين موجبات المتون القانونية الجاري بها العمل وهفوات الممارسة.

وعلى هدي هذه المسلمات، فإن استطلاع الرأي بخصوص الإشكالات القانونية التي قد تعترض القائمين على تدبير الشأن العام والمرفقي، والاهتداء إلى رأي معزز بالنصوص القانونية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية، يجسد في منتهاه ومراميه رغبة الإدارة في تحري موجبات المشروعية والشرعية في تصرفاتها وتحصينها ضد أي منازعة، كما يقوي المركز القانوني للإدارة ويجنبها الحكم ضدها لسقوطها في إحدى عيوب المشروعية أو إساءة استعمال السلطة أو الخطأ في التقدير أو ما شابه ذلك.

أيها السيدات والسادة:

إن من مداخل حسن تدبير الزمن أيضا اعتماد النهج التصالحي الذي من شأنه التقليص من الحجم الكبير للدعاوى المثارة أمام القضاء والإسراع في حل الخصومات وتجنيب إهدار الطاقات والمجهودات على مستوى الإدارة والقضاء على حد سواء، علاوة على وقعه الإيجابي على المال العام من خلال اتقاء صدور أحكام في مواجهة الإدارة تقضي بمبالغ مالية مهمة، دون إغفال آثاره على مستوى تقوية جسور الثقة بين الإدارة والمواطن بما يعزز من مصداقيتها ويفضي إلى تلميع صورتها ،هذا فضلا عن المرونة التي تتميز بها الحلول البديلة والفعالية التي

تضمنها في إنهاء النزاع وتصريفه بشكل سلس، مما يقلل من كلفة هذا الأخير ومن انعكاساته على مالية الدولة.

ومن ثمة لا مناص من إيلاء مبادرات التسويات والمصالحات لفض المنازعات أهمية قصوى والتفاعل الفعلي مع الطلبات المرفوعة في هذا الشأن واحتضانها والتعامل الجدي معها، وتوخي الابتكار والإبداع في إيجاد الحلول، وأن يصبح اللجوء إليها وإيثارها قناعة وثقافة إدارية وحكمة في التصرف وخيارا ونهجا استباقيا يبادر إليه الفاعل الإداري، كلما كان ذلك ممكنا ومتاحا، قبل عرض النزاع على الهيئات المختصة سواء كانت هيئات قضائية أوتحكيمية.

وفوق هذا وذاك، يتعين النزوع إلى استنباط الخلاصات واستخراج النتائج والعبر من السوابق القضائية، فما رسا عليه العمل القضائي ليس مخصوصا على نازلة بعينها ولا ينحصر مداه على خصومة بذاتها، بل يتعين أن يشكل نبراسا يستنار به وهديا يهتدى به لمعالجة الحالات المماثلة والمشابهة، استثمارا للتراكمات ورسملة للتجارب وتوقيا لتناسل المنازعات.

المحور الثاني: مداخل حسن تدبير الزمن ما بعد نشوء الخصومة

مما لا جدال فيه أن التجسيد الفعلي لحق التقاضي كحق من أعتى الحقوق الدستورية يقتضي أن تحرص الإدارة ، حينما ترفع الدعوى ضدها أو تدخل فيها، على أن تكون حاضرة تتابع عن كثب مجريات القضية المعروضة على أنظار الهيئات القضائية المختصة ،بحيث يجد فيها المتقاضي مخاطبا شريفا يحاوره و يقارعه، على قدم المساواة، الحجة بالحجة ويبسط موقفه القانوني والواقعي من النقط الخلافية المستعرضة في صحيفة الدعوى أوغيرها من المكتوبات الأخرى ،بما يسهم، من جهة، في طمأنة صاحب الخصومة و تبديد ارتيابه حول سلامة تطبيق الإدارة للقانون بمناسبة معالجتها لطلبه أو حاجته ، ومن جهة أخرى في تنوير القضاء وتمكينه من البت في القضايا وهو على بينة تامة.

وانطلاقا من هذا التصور، فإن فعالية الدفاع و جودته تقتضي بالضرورة وحتما حسن تدبير الزمن في التعاطي مع المنازعة ، وللأسف قليل من الإدارات من تلقت الإشارة القوية

التي يستبطنها قرار المجلس الأعلى للسلطة القضائية عدد 1244/7 بتاريخ 21/12/2023 بتحديد الآجال الإسترشادية للبت في القضايا، و الذي فضلا عن كونه تماهى مع تنصيصات المشرع الدستوري في الفصل 120 من الدستور حين ألزم بإصدار الحكم داخل أجل معقول باعتباره رافدا من روافد المحاكمة العادلة كحق من الحقوق الدستورية المخولة للمواطن أفرادا و جماعات، فإنه نص في مادته 4 على أنه يتعين على المسؤولين القضائيين تتبع تطبيق الآجال موضوع هذا القرار، بل إن المجلس الأعلى للسلطة القضائية كما جاء في المادة 5 يتخذ كل التدابير والإجراءات التقنية اللازمة لمراقبة تطبيق الآجال المحددة.

والأدهى من ذلك أن المادة 75 من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية اعتبرت أن حرص القاضي على إصدار الأحكام في أجل معقول معيارا من المعايير التي يراعها المجلس عند ترقية القضاة، بل إن معظم مداخلات المسؤولين في افتتاح السنة القضائية تضمنت حيزا للتسويق ليس فقط لاحترام الأجل الاسترشادي وإنما للنسب المحققة في النزول عنه كمؤشر عن النجاعة القضائية.

وفي ظل هذا المعطى الجوهري لم يعد من الممكن استساغة تعامل الإدارة مع تدبير المنازعة التي هي طرف فيها بنفس الطريقة المعهودة، إذ أضحى لازما اتخاذ إجراءات للمواكبة، فالمكاتبة بالطريقة الكلاسيكية من المركز إلى المديرية الجهوية أو إلى المديرية الإقليمية أو غيرها من التقسيمات الأخرى وانتظار الجواب، ثم مكاتبة المؤسسة الدفاعية من أجل القيام بوظيفة الدفاع لم يعد مسلكا مجديا و منتجا، وليس من شأنه أن يفي بالغرض أي الإيفاء بالآجال القانونية أو تلك المحددة من طرف المحاكم ، وبالتالي فإنه من الضروري والمحتم إعادة النظر في آليات التخاطب بين البنيات المكلفة بالمنازعات والبنيات الأخرى التي تملك مادية الوقائع ووثائق المنازعة، إذ من المعلوم أن المؤسسات الدفاعية من قبيل الوكيل القضائي للمملكة والوكيل القضائي للجماعات الترابية ليست منشأ المنازعة وإنما مجرد مستقبل، والزمن المقتطع في تجهيز الملف وتزويدها به يكون على حساب حسن ونجاعة تدبير المنازعة أمام القضاء، فمادية الوقائع والمستندات يفترض أنها بحوزة البنيات الإدارية منشأ الخصومة، ويتعين أن تفرج عنها فورا وتمكن الجهة المنوط بها الدفاع منها دون إبطاء ، هذا

دون إغفال واجب السهر على التنسيق الدائم والمستمر مع تلك الجهة و مواكبة مجريات ومآلات الدعاوى و امتلاك زمام المبادرة ،توخيا لفعالية الدفاع و جودته ،وكذا التعجيل بإحالة الأحكام والقرارات القضائية بمجرد تبليغها رعيا لآجال مباشرة الطعون المقررة قانونا و إيداعها في وقتها، وتجنبا أيضا لأية مسؤولية محتملة عن تفويت تلك الآجال بسبب الإهمال أو التقصير.

ومن الإجراءات القمينة بحسن تدبير الزمن في التعاطي مع المنازعة يمكن استعراض ما يلي:

أولا: وجوب التنصيص على الصبغة الالزامية لتمكين الادارات العمومية لمؤسسات الدفاع من عناصر الجواب الكفيلة بقيامها بمهمة الدفاع والارتقاء بذلك إلى إلزام قانوني، خاصة وأنها تكون طرفا أصليا في المنازعات التي أوجب القانون إدخالها الوجوبي في الدعوى، وتجاوز القصور القانوني في تحديد طبيعة وحدود العلاقة التي يجب أن تربطها بالإدارات التي تتكفل بتمثيلها أمام المحاكم.

ثانيا: لا مناص من التأكيد أن القائمين على تدبير الشأن العام سواء في القطاعات الحكومية أو الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها وتفريعاتها، يتعين علهم أن يستحضروا أن أي تصرف أو قرار يقدمون عليه هو مشروع منازعة، ليس من منظور أن المنازعة قدر محتوم وإنما توفير مقومات الجاهزية لديها، لا سيما التصدي لبعض محترفي المنازعات ومقتنصي وضعيات الإرتباك الإداري ، بما يقتضيه ذلك من الحرص على التوثيق وإعداد وتجميع السندات ذات الصلة وترتيبها كرونولوجيا، لتسهيل الرجوع إلها عند مراجعة من له المصلحة القضاء، و من ثمة إدماج واجب التوثيق في مساطر اتخاذ القرارات والتصرفات ، بحيث يصبح كل تصرف مرتبط منذ نشأته بملف توثيقي قابل للإستعمال القضائي في إبانه ،عوض التسابق والتلاحق والتدافع والإرتجالية عند المطالبة بعناصر الجواب ووثائقه لممارسة حق الدفاع، والإنتقال من وضعية المدافع المرتبك إلى موقع الجاهزية والتنظيم.

ثالثا: إعادة النظر في وظيفة مكتب الضبط والقطع مع التعامل معه كمجرد فضاء لمسك الوثائق وتسلم مختلف التبليغات من خلال تطعيمه بموظفين مؤهلين ومكونين لهم إلمام

بالجوانب الإجرائية والمسطرية، وبمقدورهم معالجة الوثائق معلوماتيا حتى تكون قابلة للإستغلال بفعالية من طرف البنيات المكلفة بالمنازعات على وجه السرعة.

رابعا: تطوير أنظمة معلوماتية توفر مكنات الاستعمال التشاركي بين الهياكل الإدارية داخل نفس الوزارة، بما يسمح بالتبادل الإلكتروني للوثائق بين البنيات الإدارية على المستوى المحلي والإدارة المركزية وبين هذه الأخيرة والوكيل القضائي اختصارا للوقت والجهد في الحصول على المعطيات والوثائق اللازمة لتتبع النزاع قضائيا.

خامسا: مأسسة نظام التشبيك العمودي والأفقي كآلية لبناء جسور التعاون والتنسيق المتواصل وكخيار استراتيجي وليس مجرد وسيلة تنظيمية بما يتيح تسريع نقل الوثائق والمعطيات والاستعلام عن القضايا لتجهيز الدفاع والقدرة على التفاعل مع القضاء في الوقت المناسب.

سادسا: تسريع الربط الإلكتروني مع المحاكم بما يتيح التفاعل المباشر مع القضاء والتجاوب مع الآجالات المحددة من طرف المحاكم والتقليص أيضا من كلفة التقاضي.

وفي الختام، أيها السيدات والسادة، لقد أضعنا الكثير من الزمن لينتفض الوعي الجمعي ويقر بأن تدبير المنازعات يحتاج إلى بلورة استراتيجية وطنية بأبعاد ومداخل متداخلة ومتقاطعة ، أهي ردود أفعال وارتدادات صدمة ارتفاع تكلفة المنازعات ، فإذا صح ذلك فإن المنطلق خاطئ ، أما إذا خاب فالأمر يستدعي اشتغالا في العمق و استثمارا فعليا في العنصر البشري القانوني، فصياغة السياسات العمومية تظل صماء ما لم يفعلها الإنسان ،ولا أجد أروع توصيف لذلك من المقولة الفلسفية للفيلسوف جورج ويليم فريدريش هيكل L'état c'est l'homme الدولة هي الإنسان .

تدبير منازعات أشخاص القانون العام وسؤال الحكامة

السيد عز الدين الماحي
رئيس شعبة برئاسة النيابة العامة

يعد موضوع تدبير منازعات أشخاص القانون العام من المواضيع التي تستأثر باهتمام واسع من طرف المسؤولين والممارسين والمدبرين، بالنظر لما له من أهمية فضلى وأبعاد متعددة الواجهات، فضلا عن المقاربات التي تحكمه والتي يختلط فيها الجانب القانوني بالجانب الحقوقي والاقتصادي والاجتماعي وربما جوانب أخرى.

لهذه الغاية، فإن موضوع مداخلتي يحمل العنوان التالي:

"تدبير منازعات أشخاص القانون العام وسؤال الحكامة"

لهذه الغاية، سأتناول بعض المدخلات العامة ذات الارتباط بالموضوع **(المحور الأول)** على أن أستعرض تدبير منازعات أشخاص القانون العام من خلال ثنائية الصورة والتصور لمثل هذه المنازعات **(المحور الثاني)**.[19]

المحور الأول: مدخلات عامة

تكمن هذه المدخلات في المعطيات التالية:

-تحكم الحكامة عدة ركائز، لا بد من استحضارها عند الحديث عنها والتي يمكن حصرها حسب الدراسات التدبيرية في الفعالية والرؤية والتخطيط الاستراتيجي والتوافق والكفاءة والاستدامة.

[19] سوف لن اتقيد بالمنهج العلمي المتعارف عليه الذي يحكم كتابة المقالات بالنظر لخصوصية المناظرة الوطنية هاته التي يغلب عليها الجانب العملي عن الجانب الأكاديمي الصرف.

-الحق يقال أن الحكامة تطرح بشأنها عدة تساؤلات، تشكل المدخل الأساسي لربط الحكامة بغاياتها وأهدافها من قبيل:

- سؤال حول الطرق والآليات التي تدبر بها منازعات أشخاص القانون العام والتي أضحت في الوقت الراهن في تصاعد مستمر تعكس وعي المواطن بحقوقه من جهة، وتجسد دولة الحق والقانون من جهة ثانية.
- سؤال حول طبيعة العلاقة التي تربط المتدخلين في تدبير منازعات أشخاص القانون العام.
- سؤال مرتبط بمدى توافر استراتيجية موحدة لتدبير هذا النوع من المنازعات. أم أن لكل جهة إدارية رؤية واستراتيجية خاصة بها في هذا الشأن.
- سؤال مرتبط بواقع وكفاءة العنصر البشري المكلف بتدبير هذا النوع من المنازعات وحدود مسؤوليته في هذا الشأن، ذلك أن دستور 2011 ربط المسؤولية بالمحاسبة. وهو سؤال ذو صلة بسؤال فرعي حول مدى استحضار هذا العنصر البشري للمواكبة القضائية من خلال قرارات محكمة النقض بالأساس باعتبارها الساهرة على توحيد الاجتهاد القضائي المغربي وكذا المواكبة التشريعية بمختلف تلاوينها.
- سؤال مدى نجاعة وفعالية الإطار القانوني الحالي الذي يحكم الوكالة القضائية للمملكة، وموقعها بين أجهزة الدولة من حيث استقلاليتها وحدودها.
- سؤال الحكامة التشريعية، أي حكامة النصوص القانونية لا من حيث الصياغة الفنية ولا من حيث الأثر ولا من حيث الجوانب الأخرى، طالما أن سلطة القضاء كل نشاطات وتصرفات الإدارة مرتبطة بالتطبيق السليم والعادل لهذه النصوص.
- سؤال الحكامة القضائية، لاسيما من حيث منهجية القاضي الذي يبت في مثل هذه المنازعات وهويته، ذلك أن القضاء العادي يختلف عن القضاء المتخصص في هذا الشأن. وهو ما من شأنه أن ينعكس على الفهم والاستيعاب واتخاذ القرار المناسب.
- سؤال على ما يبدو جوهري وأساسي مؤداه، هل نملك إحصائيات دقيقة وحقيقة حول هذا النوع من المنازعات بجميع صورها لاسيما على مستوى التكلفة المالية الحقيقية لهذا

النوع من المنازعات انطلاقا من التدبير الإداري الأولي إلى حين صدور المقررات القضائية النهائية في هذا الشأن.

- سؤال هل نملك تقييما فعليا وشاملا لحصيلة الدفاع عن هذا النوع من المنازعات، طالما أنه ومن الناحية العملية الصرفة تتعدد الجهات المكلفة بالدفاع، والتي يمكن تحديدها في الوكيل القضائي للمملكة والسادة المحامون، وباقي الجهات الإدارية وفق ما هو منصوص عليه قانونا.
- سؤال حول واقع التكوين، طرقه ومناهجه وغاياته وآثاره.

المحور الثاني: تدبير المنازعات القضائية للدولة

1- الصورة:

الثابت أن واقع المنازعات القضائية للدولة رسمت معالمه من خلال تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 والتي يمكن إجمال البعض منها فيما يلي:

- الوكالة القضائية للمملكة لا تقوم بمهمة الدفاع كمدعية إلا إذا طلب منها ذلك، باستثناء الحالة التي تكون فيها كطرف مدعى عليه، حيث إنه والحالة هاته لا تحتاج لإذن انسجاما وقرارات محكمة النقض الصادرة في هذا الشأن.
- تعدد الجهات المكلفة بمهمة الدفاع عن الدولة (الوكالة القضائية للمملكة، موظفو الإدارة، المحامون)
- غياب قاعدة البيانات المتعلقة بضبط كافة المنازعات القضائية للدولة، فضلا عن عدم مواكبة عملية التحيين.
- ضعف التنسيق بين الوكالة القضائية للمملكة ومختلف الإدارات العمومية في بعض الدعاوى من قبيل المنازعات المرتبطة بالاعتداء المادي.
- عدم تفعيل مقتضيات منشور السيد الوزير الأول رقم 4/2002 وتاريخ 27 مارس 2022 الذي يحث الإدارات والمؤسسات العمومية على حل النزاعات القائمة بينها بالطرق الودية.

- تراخي بعض الإدارات في تتبع الملفات المعروضة على القضاء وهو ما يستشف واقعيا من خلال الممارسة العملية (نموذج جلسات البحوث إذ في بعض الأحيان يحضر ممثل الإدارة دون أن يكون على علم ودراية بالنزاع).
- تعدد الأجوبة من طرف الجهات المعنية، وهو ما يفضي في بعض الأحيان إلى حصول تناقض حول عناصر الأجوبة مع ما يترتب عن ذلك من آثار.
- استعانة بعض الإدارات بالوكالة القضائية للمملكة على مستوى مرحلة النقض دون المرحلة الابتدائية والاستئنافية.
- ضعف التنسيق في بعض الأحيان بين الجهات المعنية في الدعوى، مما يؤدي إلى صرف مبالغ مالية قد يتجاوز في بعض الأحيان قيمة الملف.

2- التصور:

أعتقد أن الحكامة في مجال تدبير المنازعات المرتبطة بأشخاص القانون العام، تستلزم تبني عدة تصورات موضوعية وإجرائية، يمكن الإشارة إلى بعضها وفق ما يلي:

- إعادة النظر في الإطار القانوني الناظم للوكالة القضائية للمملكة، ذلك أنه إذا كان ورش إصلاح العدالة عرف مجموعة من المتغيرات التشريعية والمؤسساتية، فإنه وبالتبعية يتعين الاستفادة من هذا المسار الإصلاحي بشكل موازي.
- إيلاء عناية كبرى على مستوى التنظيم الهيكلي لمختلف الوزارات في الشق المتعلق بالبنيات الإدارية الموكول لها مهمة تدبير المنازعات، من حيث ضرورة إسناد هذه المهمة لأطر أكفاء يتمتعون بحمولة قانونية وحقوقية قادرة على الدفاع على مصالحها وفق ما يجب، فضلا عن تبني سياسة التكوين المستمر في هذا الشأن وفق استراتيجية هادفة وواضحة المعالم.
- تبني حوارا تدبيريا هادفا في هذا النوع من المنازعات بين مختلف الجهات الإدارية المتدخلة بما يخدم حماية المال العام الذي أضحت تطرح بشأنه عدة تساؤلات.

- التفكير في إمكانية تقرير نظام المسؤولية والمحاسبة بالنسبة للمكلفين بتدبير هذا النوع من المنازعات مع تكريس ثقافة التحفيز لهؤلاء بما يضمن التوازن في هذا الشأن بين الحق والواجب.
- تزويد الوكالة القضائية للمملكة من طرف مختلف الإدارات المعنية بالنزاع بالوثائق اللازمة حتى تكون لها الإحاطة الشاملة بالقضية بنوع من السرعة والفورية، ليتسنى لها سلوك الإجراءات القانونية اللازمة داخل الأجل المعقول.
- تقيد مختلف الإدارات على مستوى اتخاد القرارات بالشرعية والمشروعية درءا للمنازعات المترتبة عن سوء التدبير أو التقدير، وبالتالي ممارسة الوظيفة الوقائية التي قد لا تثقل كاهل مالية الدولة.
- التفكير في وضع إطار قانوني مناسب يتيح للوكالة القضائية للمملكة مهمة تقديم الاستشارات القانونية لمختلف الإدارات بغية اتخاد الإجراءات السليمة والتدخل المبكر لتفعيل مبدأ الوقاية من المنازعات.
- إيلاء عناية فضلى للحلول البديلة لفض النزاعات القضائية التي تكون الدولة طرفا فيها.
- تعزيز دور الرقمنة والذكاء الاصطناعي في تدبير هذا النوع من المنازعات بما يسهم في الفعالية والنجاعة الإجرائية لاسيما على مستوى التبادل الإلكتروني لمختلف الوثائق والمرفقات ذات الصلة بهذا النوع من المنازعات.
- الرفع من مستوى جودة المقالات الافتتاحية والمذكرات الجوابية في هذا النوع من القضايا، مشفوعة بالاجتهادات القضائية الحديثة لاسيما الصادرة عن محكمة النقض.
- تبني معايير موضوعية ووجيهة في اختيار السادة المحامون الموكول إليهم الدفاع عن منازعات أشخاص القانون العام، ضمانا للحكامة الدفاعية في هذا الشأن والتي من شأنها المساهمة في تخفيض التكلفة المالية لهذا النوع من المنازعات.
- دعوة السادة الخبراء إلى المساهمة الفعالة في أداء المهام الموكولة إليهم لا سيما على مستوى تقدير التعويضات وفق معايير وآليات وجيهة بما يضمن التوازن الحقيقي بين حقوق المواطن والإدارة.

- الدعوة إلى التفاعل الإيجابي مع المقررات القضائية الصادرة بشكل نهائي على مستوى تنفيذها بما يضمن الأمن القضائي والثقة في العدالة.

صفوة القول، إن التدبير الأمثل والجيد لمنازعات أشخاص القانون العام وتفعيل أليات الوقاية منها يشكل مدخلا هاما لصون المشروعية التي أضحت أمرا مفروضا، ولضمان واستقرار الاستثمار الذي يراهن عليه المغرب في الوقت الراهن. بعد فتحه لعدة ورشات واستحقاقات في هذا الشأن من مختلف الواجهات والمعاطن، ولترشيد النفقات بما يساهم في الحفاظ على المال العام وعلى توازن المالية العمومية.

الجزء الثاني

الورشات المتخصصة

الورشة الأولى

الإشكالات المطروحة بخصوص تدبير منازعات الاستثمار والوسائل البديلة لفض المنازعات

مسير الورشة	السيد عبد الواحد الصفوري، الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء.
مقرر الورشة	السيد حميد السريدي، رئيس مصلحة القضايا التجارية بالوكالة القضائية للمملكة.

دور القضاء الإداري في إطار المساطر البديلة لفض المنازعات الإدارية (الوساطة والتحكيم)

عبد الله بونيـــت
الرئيس الأول لمحكمة
الإستئناف الإدارية بفــاس

مقدمــة

الوسائل البديلة لحل المنازعات هي أساليب لحل المنازعات خارج المؤسسات القضائية، وقد ظهرت هذه الوسائل بعد أن عرف عدد القضايا المعروضة أمام المحاكم بمختلف أنواعها ارتفاعا ملحوظا تزايدت ظاهرة اللجوء إلى المحاكم بالدعاوى، وما نتج عن ذلك من اكتظاظ المحاكم، الأمر الذي أضر بالقيم الاقتصادية؛ نظرا لما يؤدي إليه ذلك من خسارة في الزمن القضائي، ومن أهم هذه الأساليب نذكر "الوساطة والتحكيم"، والتي أصبحت تحظى بعناية عالمية، خصوصا في المنازعات ذات الطابع التعاقدي[20].

وقبل الدخول في تحليل صلب الموضوع لا بد من استحضار ما جاء في الرسالة السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس الموجهة الى المشاركين في الدورة الثانية للمؤتمر الدولي للعدالة، بتاريخ 21أكتوبر 2019، أكد جلالته من خلالها على أهمية مأسسة هذه الوسائل، إذ جاء في نص الرسالة الملكية : "....***سبق أن أكدنا في خطابنا بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب لسنة 2009، على ضرورة تطوير الطرق القضائية البديلة، كالوساطة والتحكيم والصلح؛ وهي التوجهات التي ضمناها رسالتنا لمؤتمركم هذا في دورته الأولى، حيث دعونا فيها إلى مأسسة الوسائل البديلة لحل المنازعات. واستجابة للرغبة الملحة للمستثمرين، في تبسيط***

[20] مهند مختار نوح، " الصلح كوسيلة لحل المنازعات الذاتية المستقلة"، مقال منشور بالمجلة الدولية للقانوني عدد 2017/16 ص2.

وتسريع المساطر الإدارية والقضائية، فقد تم إعداد مشروع مدونة خاصة بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، في أفق عرضه على مسطرة المصادقة.."

ويمكن تعريف الوسائل البديلة لفض المنازعات بأنها "مختلف الآليات أو الوسائل التي يلجأ إليها الأطراف المتنازعة من أجل التوصل إلى حل خلافاتهم دون المرور عبر الوسيلة الأصيلة أو التقليدية التي هي الدعوى القضائية"[21]. وقد شهد المغرب، على غرار تجارب دولية وإقليمية، انفتاحا تدريجيا على هذه البدائل، كما يتجلى ذلك في انضمامه إلى اتفاقيتي نيويورك[22] وواشنطن[23]، وفي إحداث مراكز جهوية للتحكيم والوساطة[24]. وإذا كانت هذه الآليات قد أثبتت نجاعتها في المجالات المدنية والتجارية، فإن المنازعة الإدارية بقيت لفترة طويلة بمنأى عنها، بفعل الطابع السيادي والوظيفي للإدارة.

وفي خضم التحولات العميقة التي يشهدها النظام القانوني المغربي، يشكل القانون رقم 95-17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية لحظة تشريعية فارقة، إذ يعكس توجها جديدا نحو اعتماد وسائل بديلة لتسوية المنازعات، خصوصا في المجال الإداري. وتستمد المنازعات الإدارية خصوصيتها من طبيعتها المركبة وارتباطها الوثيق بالمصلحة العامة، سواء من خلال العقود الإدارية أو من خلال القرارات الانفرادية التي تصدرها السلطة الإدارية.

وقد جاء هذا القانون ليعيد التوازن بين مرونة البدائل التصالحية وصرامة النظام القانوني، من خلال ضبط شروط اللجوء إلى التحكيم والوساطة وملاءمتها مع المبادئ المؤطرة للعمل الإداري، ونذكر رأسها المشروعية والشفافية وحماية المال العام. ويأتي هذا التوجه

[21] -Jean-Baptiste Racine, *Les modes alternatifs de résolution des conflits : Approche générale et spéciale*, Centre d'études et de recherches sur les contentieux (CERC), CREDECO (Université de Nice), Revue Droit et Justice, France.

[22] وهي اتفاقية الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية المعتمدة من طرف المؤتمر الديبلوماسي للأمم المتحدة بتاريخ: 1958/06/10 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 07 يونيو 1959.

[23] وهي اتفاقية خاصة بتسوية مختلف المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا الدول الأخرى بسبب تعارض مصالح المستثمرين الأجانب مع التدابير التشريعية والإدارية التي تتخذها تلك الدول

[24] نذكر منها المركز الدولي للوساطة والتحكيم بالشمال والذي يعمل تحت إشراف غرفة التجارة والصناعة والخدمات لجهة طنجة تطوان الحسيمة ومركز الوساطة والتحكيم بالدار البيضاء، ولعل أهم أهداف هذه المراكز الجهوية نذكر دعم وتطوير ثقافة التعامل بالوسائل البديلة لأجل تعزيز مناخ ملائم للاستثمار الأجنبي ببلادنا.

استجابة لحاجة ملحة فرضتها عوامل عدة، من بينها الضغط المتزايد على المحاكم وتعقيد الإجراءات القضائية وطول آجال البت، مما أثر على جودة العدالة وسلاستها.

كما أن الطبيعة التقنية لبعض المنازعات، لا سيما في مجال الشراكات والمشاريع الكبرى، أفرزت ضرورة الاستعانة بآليات سريعة وفعالة لتسوية المنازعات، من قبيل التحكيم الذي يوفر الحسم السريع، والوساطة التي تركز على التوافق والتسوية الرضائية. وتتميز هذه الوسائل بانطلاقها من إرادة الأطراف، خارج المسار القضائي التقليدي، وفق قواعد قانونية خاصة نص عليها.

وقد أدخل القانون رقم 95-17 تغييرات مهمة على هذا الوضع، اذ أصبح من الممكن في نطاق معين اللجوء إلى التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية. في المقابل، ظلت المنازعات المرتبطة بالقرارات الإدارية الانفرادية أو التي تمس السيادة مستبعدة من هذا النطاق. كما تجدر الإشارة إلى أن بعض النصوص القانونية الخاصة، مثل مرسوم الصفقات العمومية وقانون التدبير المفوض، تضمنت منذ سنوات مقتضيات تسمح باللجوء إلى التحكيم بشروط محددة.

وتكمن أهمية الموضوع في كونه يعالج تفاعلا حساسا بين مرونة الوسائل البديلة وخصوصية القانون الإداري، حيث يطرح تحدي التوفيق بين مقتضيات السرعة والفعالية من جهة، وضمانات الشفافية والمساءلة من جهة أخرى. كما أن تطبيق هذه الآليات على المنازعات الإدارية يثير تساؤلات حول دور القضاء الإداري في مراقبة مدى احترام الاتفاقات للمبادئ الدستورية وللمصلحة العامة.

وانطلاقا من هذه الاعتبارات، تطرح هذه الدراسة تساؤلا محوريا: كيف يمكن تفعيل آليتي التحكيم والوساطة في تسوية المنازعات الإدارية مع احترام متطلبات الشرعية وسيادة القانون؟ ومن هذا التساؤل تتفرع عدة إشكالات فرعية، من بينها: ما هي الحدود القانونية التي رسمها المشرع المغربي لهذه الآليات في المادة الإدارية؟ ما هو دور القضاء الإداري في مراقبة مدى مشروعية الاتفاقات التحكيمية؟ وما هي السبل الكفيلة بجعل هذه الآليات أدوات

فعالة وآمنة لتحديث العدالة الإدارية وتعزيز جاذبية الاستثمار؟ تلكم هي مجموعة من الأسئلة سوف نحاول الإجابة عنها في محورين رئيسيين.

نتناول في المحور الأول الإطار القانوني المنظم للتحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية في ضوء القانون رقم 95-17 مع تقديم قراءة نقدية للمستجدات التي حملها هذا النص التشريعي واستجلاء أثرها على مستوى الممارسة العملية، وفي المحور الثاني نتناول التحديات العملية والقانونية التي تعترض تفعيل الوسائل البديلة في المنازعات الإدارية مع اقتراح جملة من التدابير التشريعية والإجرائية الكفيلة بتعزيز نجاعتها وضمان اتساقها مع متطلبات حماية الصالح العام.

المحور الأول: الإطار القانوني للتحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية في ضوء القانون رقم 95-17

لم يكن تنظيم التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية غائبا تماما عن المنظومة التشريعية ببلادنا قبل صدور القانون 17-95. بل نجد المشرع المغربي سمح باللجوء الى هذه الالية وذلك في عدة نصوص قانونية متفرقة بعد ان كان محظورا على الدولة أو أحد اشخاص القانون العام اللجوء اليها بمقتضى الفصل 306 من قانون المسطرة المدنية قبل تعديله.

وفي هذا الإطار يمكن ان نذكر بعض النصوص القانونية التي كانت تسمح باللجوء الى التحكيم الى التحكيم في العقود التي تبرمها الدولة أو أحد اشخاص القانون العام.:

- القانون المتعلق بالتنقيب عن مناجم المواد الوقودية الهيدروكربونية واستغلالها (منشور بالجريدة الرسمية عدد 2389 بتاريخ 1958/08/08 ص 184)
- القانون رقم 82/17 المتعلق بالاستثمارات الصناعية وهو من بين القوانين المغربية التي سمحت باللجوء الى التحكيم الدولي.

- قانون الإطار بمثابة ميثاق الاستثمار (ظهير شريف رقم 213.95 الصادر بتاريخ 1995/04/08 بتنفيذ القانون الإطار رقم 95/18 بمثابة ميثاق الاستثمار المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29، اذ تضمن هذا القانون مجوعة من التدابير والإجراءات القانونية التي تهدف حماية وتشجيع الاستثمار اذ نص على إمكانية اللجوء الى التحكيم لتسوية المنازعات الناتجة عن العقود المبرمة بين الدولة المغربية والمستثمر الأجنبي وفقا للاتفاقيات التي صادق عليها المغرب.
- المرسوم رقم 394-14-2 الصادر بتاريخ 2016/05/13 بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الاشغال يسمح من خلال المادة 82 منه على أنه يمكن لصاحب المشروع والمقاول باتفاق مشترك خلال 30 يوم الموالية لتاريخ تسلم رسالة السلطة المختصة او تاريخ انتهاء اجل 45 يوم المذكورة في المادة81 من هذا الدفتر إما اللجوء الى الوساطة أو التحكيم.
- المادة 9 من القانون رقم 05/54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة تنص على انه ".. يمكن أن ينص عقد التدبير المفوض على اللجوء الى مسطرة التحكيم اما وفق التشريع الجاري به العمل او بموجب اتفاقية دولية ثنائية او متعددة الأطراف مطبقة على العقد المعني وذلك في حالة وقوع نزاع بين الطرفين المتعاقدين..."
- المادة 27 من القانون رقم 86/12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كما وقع تغييره وتتميمه والتي تنص على انه ".. ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل حل النزاعات على اللجوء الى مساطر الصلح والوساطة الاتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية..".

ومع ذلك، بقي هذا الإطار التشريعي جزئيا ومحدودا، حيث **لم يواكب بتقنين مستقل** او مؤسسات متخصصة، كما ظل مشوبا بالغموض والنقصان، ومعيقا لتفعيل التحكيم بشكل فعال في مجال المنازعات ذات الطابع الاداري، وذلك بسبب اشتراط ترخيص مسبق من السلطة المختصة، وتعقيدات ترتبط بطبيعة المال العام والسيادة الادارية، فضلا عن

استمرار التعامل مع التحكيم كاستثناء أكثر منه كآلية طبيعية ومؤسساتية لحل المنازعات الادارية.

وقد جاء القانون رقم 95-17 الصادر سنة 2022 ليعيد النظر في هذه الإشكالات، حيث بسط أحكاما أكثر تفصيلا وشمولا بخصوص التحكيم والوساطة الاتفاقية، من خلال السماح الصريح بإمكانية إخضاع بعض المنازعات الإدارية لهاتين الآليتين، وذلك وفق ضوابط دقيقة تراعي خصوصية العقود الإدارية، وتحافظ على المال العام والمصلحة العامة. ويعد هذا القانون تحولا مهما في مقاربة تسوية المنازعات الإدارية، إذ يعكس إرادة المشرع في الانفتاح على الوسائل البديلة، دون الإخلال بمبدأ خضوع الإدارة للقانون، ودون المساس بالثوابت المرتبطة بسيادة الدولة، كما أن هذا التوجه رغم كونه يندرج في سياق التحديث الذي تعرفه قواعد تدبير الصفقات العمومية، والتشجيع على الاستثمار، وتخفيف العبء عن القضاء الإداري، فإنه يبقى قاصرا في نظرنا حسب ما سيتم تفصيله.

يتناول هذا المحور إذن الإطار القانوني الذي جاء به القانون رقم 17-95بشأن التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية، من خلال الوقوف عند الأسس التشريعية التي أقرها، وبيان المقتضيات المتعلقة بشروط اللجوء إلى التحكيم والوساطة في العقود الإدارية، خصوصا في مجال الصفقات العمومية، مع رصد أهم الإشكالات القانونية التي لا تزال تثيرها هذه الآليات من حيث القبول، والتنفيذ، ومراقبة القضاء الإداري.

وسيتم بسط هذا الإطار من خلال نقطتين:

- **أولا :التحكيم في المنازعات الإدارية**
- **ثانيا :الوساطة الاتفاقية كآلية لتسوية المنازعات الإدارية**

أولا: التحكيم في المنازعات الإدارية

يعد التحكيم كما سبق الإشارة إلى ذلك من أبرز الوسائل البديلة التي سعت الأنظمة القانونية الحديثة إلى تعزيزها بهدف تجاوز تعقيدات وبطء المساطر القضائية، وتحقيق النجاعة في تسوية المنازعات، بما فيها تلك التي تكون الإدارة طرفا فيها، وقد شهد التشريع المغربي في هذا الباب تطورا ملحوظا توج بصدور القانون رقم 95-17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية والذي ينص في مادته الأولى على أن التحكيم هو عرض نزاع على هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل فيه بناء على اتفاق تحكيم بشأن الحقوق التي يملكون حرية التصرف فيها. وقد أعاد هيكلة القواعد المنظمة لتحكيم المنازعات الإدارية.

غير أن التحكيم في المنازعات الإدارية لا يزال محاطا بعدة ضوابط نابعة من خصوصية الإدارة وارتباط نشاطها بالمصلحة العامة وهو ما دفع المشرع إلى رسم حدود دقيقة لمجال التحكيم الإداري كما يتبين من خلال مقتضيات المادتين 16 و17 من القانون السالف الذكر؛ فقد ميز المشرع بين أنواع التصرفات الإدارية فاستثنى بشكل صريح المنازعات المرتبطة بالتصرفات الأحادية للدولة، أو الجماعات الترابية، أو الهيئات ذات امتيازات السلطة العامة (القرارات الإدارية) من إمكانية التحكيم بالنظر إلى طابعها السيادي, ويستثنى من هذا الحظر المنازعات المالية الناتجة عن هذه التصرفات ما لم تتعلق بتطبيق قانون جبائي إقرارا بإمكانية إخضاع بعض الجوانب المالية المرتبطة بالقرار الإداري للتحكيم دون المساس بجوهر مبدأ المشروعية.

ويتجه بعض الفقه في تفسيره لهذه المقتضيات أن المشرع ضيق نطاق التحكيم حين يتعلق الأمر بدعوى الإلغاء أو بمراقبة المشروعية على اعتبار أن هذه الدعاوى لا تتجه ضد الإدارة كشخص معنوي بل ضد قراراتها في صيغة منازعة موضوعية لا تقبل التصالح أو التنازل مما يجعل اللجوء إلى التحكيم فيها مخالفا للطبيعة العينية لهذه الدعاوى ولا ينسجم مع وظيفتها في حماية سيادة القانون[25].

---

[25] - مصطفى بونجة، "التحكيم في المنازعات الإدارية"، مقال منشور على موقعMarocdroit.com .

ويذكر في هذا الصدد أن الفقه الفرنسي قد تبلور حول فكرة القواعد الآمرة في القانون العام[26] والتي تشكل في نظر القضاء الإداري الفرنسي حدودا لا يمكن تجاوزها عبر التحكيم حتى في حالة وجود اتفاق صريح ويعد, هذا المبدأ من مرتكزات النظام العام الإداري ويشبه في طبيعته ما يصطلح عليه في القانون الدولي الخاص بقواعد lois de police ، وهو ما يدعو إلى التساؤل حول مدى حضور هذا المفهوم ضمن التصور المغربي وما إذا كان القضاء المغربي سيفعل نفس المنطق في مراقبة اتفاقات التحكيم ذات الصلة بالمنازعة الإدارية في شق دعوى الإلغاء.

وعلى غرار التجربة الفرنسية، سعت بعض التشريعات العربية إلى ضبط مجال التحكيم الإداري من خلال تحديد دقيق لطبيعته، ومجاله، وضوابطه. ويعد النموذج البحريني مثالا على ذلك، حيث أقر الفقه هناك بأن التحكيم الإداري يمثل قضاءً خاصا يتمتع باستقلال نسبي عن القضاء الرسمي، مع التأكيد على عدم قابليته للتطبيق في المنازعات المرتبطة بالنظام العام أو بأعمال السيادة، وهو ما يعكس حرص المشرع البحريني على الموازنة بين فعالية التحكيم وحماية المصلحة العامة[27].

ومن جانبه أكد التشريع الإماراتي على أن النظام العام يشكل قيدا لا يمكن تجاوزه في التحكيم الإداري، حتى مع وجود اتفاق صريح بين الأطراف. إذ يعتبر الفقه الإماراتي أن وجود شرط التحكيم لا يمنح الإدارة سلطة مطلقة في إحالة النزاع على التحكيم إذا كان موضوعه يمس بالمصلحة العامة أو بمبادئ آمرة كحماية المال العام، أو الرقابة على المشروعية، مما يجعل النظام العام الإداري يشكل حاجزا موضوعيا أمام امتداد آثار الاتفاق التحكيمي في بعض المنازعات[28].

---

[26] - Sylvain Boueyre, *La notion de règles impératives du droit public français en droit de l'arbitrage*, Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles, n° 1, octobre 2014, p. 17.

[27] - رسالة ماجستير، *التحكيم الإداري في مملكة البحرين*، جامعة البحرين، 2024، ص. 43–49.

[28] - رسالة ماستر، *التحكيم الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة*، جامعة الإمارات، 2024، ص. 62–63.

وفي المقابل نجد أن المشرع المغربي أجاز من خلال القانون 17-95 إخضاع العقود التي تبرمها الدولة أو الجماعات الترابية للتحكيم شريطة الاحترام المسبق للمقتضيات المتعلقة بالمراقبة أو الوصاية كما هو منصوص عليه في التشريعات والتنظيمات ذات الصلة، غير أن المشرع أقر بأن عدم احترام تلك المقتضيات لا يؤثر على صحة اتفاق التحكيم وهو ما يعد في نظرنا تحولا في فلسفة التنظيم السابق الذي كان يرتب البطلان عند الإخلال بالضوابط التنظيمية, إذ نصت المادة 16 في فقرتها الأخيرة على أنه " ...**لا يؤثر عدم التقيد بالمقتضيات الخاصة المشار اليها في الفقرة السابقة، بأي شكل من الأشكال على صحة اتفاق التحكيم**.."؛ ويفهم من هذا أن المشرع اعتبر هذه المقتضيات ذات طبيعة تنظيمية وليست من النظام العام المطلق.

أما فيما يتعلق بالاتفاق على التحكيم بشأن المنازعات المالية الناتجة عن التصرفات الأحادية يرى بعض الفقه بأن الممارسة تقتضي التمييز بين عقد التحكيم وشرط التحكيم، فبينما يعد عقد التحكيم أداة مناسبة لتسوية نزاع قائم محدد الأطراف والموضوع فإن شرط التحكيم الذي يدرج مسبقا ضمن العقود قد يشكل قيدا غير مدروس على حرية الإدارة في تدبير المال العام، خاصة وأن طبيعة النزاع المالي الناتج عن القرار الإداري قد لا تكون معلومة سلفا، وعليه يستحسن حصر إمكانية التحكيم في هذا النوع من المنازعات في شكل عقد تحكيم وذلك حفاظا على حرية التصرف الإداري[29].

أما على مستوى أشخاص القانون العام الأخرى فقد نصت المادة 17 على جواز لجوء المقاولات العمومية الخاضعة لقانون الشركات التجارية والمؤسسات العمومية والمنشآت العامة الخاضعة لنظام خاص إلى التحكيم مع ضرورة احترام الإجراءات والشروط التي تضعها أجهزتها الداخلية المختصة كالمجالس الإدارية أو هيئات الرقابة. هذا التنظيم يعكس إدراك المشرع للطابع المختلط أو المزدوج لهذه الكيانات التي تجمع بين التدبير العمومي والطابع

[29] - عبد الكبير العلوي الصوصي، التحكيم في المنازعات الإدارية، مجلة التحكيم والقضاء، السنة 2018، ص 20-39

المقاولاتي مما يستدعي منحها هامشا من الحرية دون إغفال الرقابة المسبقة أو المصادقة الإدارية عند الاقتضاء.

وقد نص القانون رقم 95/17 أيضا في المادة 68 منه على أن تذييل الحكم التحكيمي الصادر في مواجهة الدولة أو الجماعات الترابية بالصيغة التنفيذية يخضع لاختصاص المحكمة الإدارية المختصة ترابيا أو المحكمة الإدارية بالرباط[30] إذا تعلق الأمر بحكم ينفذ على الصعيد الوطني تأكيدا على الطابع الإداري للنزاع وتمييزا له عن التحكيم التجاري الذي يندرج ضمن اختصاص القضاء العادي.

ورغم أن الأصل في المنازعات الإدارية هو خضوعها لاختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع المغربي بدأ يفتح المجال تدريجيا أمام اعتماد التحكيم، لا سيما في المجالات ذات الطابع التعاقدي، كعقود التدبير المفوض أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع ما يطرحه ذلك من إشكالات تتعلق بالطبيعة القانونية للعقد، ومدى قابلية النزاع للتحكيم، وتحديد الجهة المختصة بمنح الصيغة التنفيذية.

ومن أبرز التطبيقات القضائية التي عالجت هذا الإشكال، قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 13 أكتوبر 2014[31]، حيث اعتبرت المحكمة أن تذييل حكم تحكيمي دولي صادر عن غرفة التجارة الدولية لا يدخل ضمن اختصاص رئيس المحكمة الإدارية، حتى وإن تعلق الأمر بعقد إداري مبرم من طرف مؤسسة عمومية (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب)، وإنما يرجع الاختصاص فيه إلى رئيس المحكمة التجارية، عملا بمقتضيات الفصل 46.327 من قانون المسطرة المدنية. وقد اعتبرت المحكمة أن التحكيم يكتسب صبغة دولية متى تعلق بمصالح التجارة الدولية وكان مقر أحد الأطراف

---

30 - وذلك بعدما كان يتميز التذييل بالصيغة التنفيذية بالنسبة للتحكيم في المادة الإدارية بخضوعه للمحكمة الإدارية كقضاء جماعي بدلا من رئيس المحكمة كما هو الحال في المادة المدنية والتجارية، ليقوم القانون الجديد بتوحيد الجهة المختصة في رئيس المحكمة لجميع المحاكم.
وتنص المادة 68 من القانون 17- 95 على انه "يرجع اختصاص النظر في طلب تذييل الحكم التحكيمي بالصيغة التنفيذية، عندما يتعلق الأمر بنزاع يكون أحد أشخاص القانون العام طرفا فيه، إلى رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية التي سينفذ الحكم التحكيمي في دائرتها، أو إلى رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط عندما يكون تنفيذ الحكم التحكيمي يشمل مجموع التراب الوطني".

31 - قرار عدد 2014/7202/262 صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2014/10/13 في الملف رقم 2014/7202/175

بالخارج، مما يفتح مجالا لتدخل القضاء التجاري حتى في علاقة تعاقدية ذات طبيعة إدارية. وهذا ما يثير سؤال التداخل بين القضاء الإداري والتجاري في مجال التحكيم الدولي.

ويظهر هذا الحكم بوضوح أن طبيعة النزاع – تحكيم دولي أو داخلي – تؤثر مباشرة على تحديد الجهة القضائية المختصة، مما يستدعي تأطيرا تشريعيا أكثر دقة، لا سيما فيما يتعلق بعقود الإدارة التي تنطوي على عنصر أجنبي أو تبرم في إطار شراكات دولية.

ويلاحظ ان هذا التوجه لم يتغير مع صدور القانون رقم 17-95 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، حيث اكدت المادة 77 منه على ان الصيغة التنفيذية لأحكام التحكيم الدولية- ما لم تكن مخالفة لأحكام النظام العام الوطني أو الدولي- تمنح من قبل رئيس المحكمة التي صدرت في دائرتها او رئيس المحكمة التجارية التابع لها مكان تنفيذ الحكم إذا كان مقر التحكيم بالخارج، دون أي تمييز بين ما إذا كانت المنازعة ذات طابع اداري او تجاري. ويعني ذلك أن الاختصاص في تذييل الأحكام التحكيمية الدولية، حتى تلك الصادرة في إطار عقود إدارية مبرمة مع جهات أجنبية، لا يزال بين يدي القضاء التجاري، ما دام التحكيم يندرج ضمن التعريف الوارد في القانون كتحكيم دولي. ويكرس هذا المعطى استمرار التميز القضائي بين طبيعة العقد (إداري أو تجاري) وبين طبيعة التحكيم (داخلي او دولي)، وهو ما يفرض على الفقه والقضاء الاداريين مزيدا من التفاعل مع هذه المعطيات الجديدة من أجل ضبط العلاقة بين اختصاص القضاء الاداري وخصوصيات التحكيم الدولي في العقود العمومية ذات البعد العابر للحدود[32].

وفي هذا السياق، اعتبرت محكمة النقض في قرارها الصادر بتاريخ 27 مارس 2014[33] أن الاتفاقيتين المتعلقتين بتمرير شبكة من الألياف البصرية عبر الملك العمومي الطرقي، والمبرمتين بين الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب وشركة فتنيس المغرب، تندرجان ضمن العقود الإدارية. وقد استندت المحكمة في تعليلها إلى كون الاتفاقيتين تتعلقان بتدبير مرفق

[32] - David Rouault et Christophe Lapp, *Arbitrage et contrats publics internationaux*, Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles, n°1, octobre 2014, p. 8.

[33]- قرار محكمة النقض عدد : 1/390 المؤرخ في : 2014/03/27 الصادر في الملف الإداري عدد : 2014/1/4/354

عمومي وتمنح الجهة المفوضة امتيازات السلطة العامة، إضافة إلى تضمنهما شروطا غير مألوفة في العقود الخاصة، كإمكانية الفسخ التلقائي بقرار إداري، والفسخ بقوة القانون عند الإخلال بالالتزامات المالية. وأكدت المحكمة أن وجود شرط التحكيم لا ينهض مانعا أمام اختصاص المحكمة الإدارية إذا ثبتت الطبيعة الإدارية للعقد، خاصة عندما يتعلق الأمر بشركة مساهمة مغربية لا يندرج النزاع المتعلق بها في نطاق اتفاقية دولية كما تم الدفع به.

ومن الأحكام القضائية الصادرة في الموضوع نذكر القرار الصادر عن محكمة النقض بخصوص الطلب الذي تقدمت به شركة إيطالية "شركة ساليني " من أجل منح الصيغة التنفيذية للقرار التحكيمي الصادر عن غرفة التجارة الدولية بباريس في نزاع مع الدولة المغربية حول تنفيذ عقد صفقة عمومية مبرمة مع هذه الشركة من أجل إنجاز مقطع من الطرق السيارة، اذ عرف إنجاز الأشغال مجموعة من الصعوبات اثناء تنفيذ العقد مما أدى الى حصول نزاع حول تنفيذه الأمر الذي دفع الشركة الأجنبية الى تقديم طلب تحكيم أمام غرفة التجارة الدولية بباريس قصد البت فيه فأصدرت حكما بتاريخ 2011/12/6 قضى على الدولة المغربية بأدائها لفائدة الشركة الأجنبية مجموعة من المبالغ المالية، وأنه من أجل تنفيذ الحكم التحكيمي تقدمت الشركة المذكورة بطلب أمام رئيس المحكمة التجارية بالرباط من اجل منح الصيغة التنفيذية مؤسسة طلبها على مقتضيات الفصل 46/327.

وبالمقابل من ذلك تمسكت الدولة المغربية بعدم اختصاص رئيس المحكمة التجارية للنظر في هذا الطلب على اعتبار ان الأمر يتعلق بقرار تحكيمي صادر في نزاع موضوعه عقد صفقة عمومية الذي يعتبر عقدا إداريا بقوة القانون. وبتاريخ 2012/06/18 أصدر رئيس المحكمة التجارية بالرباط أمرا بعدم الاختصاص النوعي وهذا الأمر القضائي كان موضوع طعن بالاستئناف من طرف الشركة الإيطالية أمام محكمة النقض، حيث أصدرت الغرفة الإدارية قرارا بتاريخ 2013/3/7 قضى بتأييد الامر المستأنف وبإحالة الملف على المحكمة الإدارية بالرباط للبت فيه طبقا للقانون.

ويظهر هذا التوجه القضائي إدراكا واضحا للطبيعة المميزة للعقود الإدارية، ويعزز فكرة أن مجرد التنصيص على شرط التحكيم لا يكفي لإقصاء اختصاص القضاء الإداري متى تعلق الأمر باستغلال الملك العام أو امتيازات السلطة العامة، وهي عناصر حاسمة في تحديد الطابع الإداري للعلاقة التعاقدية.

إن القانون رقم 95-17 وإن كان قد رسخ مبدأ الانفتاح المقيد على التحكيم في المجال الإداري فإنه لا يزال يتطلب جهدا في التأويل والتفعيل لضمان التوفيق بين مقتضيات المرونة القانونية ومستلزمات الحفاظ على المال العام ومبدأ المشروعية. ولا تزال ممارسة التحكيم في المنازعات الإدارية تواجه عدة تحديات من أبرزها الغموض المفاهيمي لبعض المصطلحات القانونية مثل التصرفات السيادية والتصرفات الأحادية للدولة والمنازعات المالية المترتبة عنها، ما قد يؤدي إلى تباين في التفسير القضائي لطبيعة شرط التحكيم في بعض العقود الإدارية وما قد يترتب عنه من إلزام الإدارة بتحكيم لا يخدم المصلحة العامة، والتعارض بين مبدأ السرية الذي يميز التحكيم ومبدأ الشفافية المفروض في العقود الإدارية وخاصة تلك التي تنطوي على صرف المال العام.

وإذا كان مبدأ السرية يعد من خصائص التحكيم فإن هذا المبدأ قد تعرض لانتقادات واسعة خاصة في مجال العقود الإدارية، ففي فرنسا برز نقاش فقهي وقضائي واسع بشأن تعارض السرية مع مبدأ الشفافية والمساءلة في تدبير المال العام وهو ما دفع بعض الفقهاء إلى المطالبة بقواعد خاصة تنظم مدى سرية التحكيم الإداري توازن بين مقتضيات الفعالية ومتطلبات الرقابة[34]، وينسحب نفس التساؤل على السياق المغربي خاصة في غياب نص صريح يعالج هذا التعارض بوضوح.

وفي رأينا، ورغم أن نظام التحكيم لا ينسجم في الأصل مع طبيعة المنازعة المرتبطة بالقرارات الإدارية، فإنه من أجل تكريس الحكامة الجيدة وتعزيز الرضى الاجتماعي لدى المخاطبين بهذه القرارات، لاسيما إذا كانت مشوبة بعدم المشروعية، ينبغي إتاحة إمكانية

---

[34] - مصطفى بونجة، "التحكيم في المنازعات الإدارية"، مقال منشور على موقع Marocdroit.com ،

اللجوء إلى آليات الوساطة أو الصلح بين الطرفين. وذلك بما يحقق حماية للإدارة من دعاوى التعويض المكلفة من جهة، ويحافظ في الوقت ذاته على المال العام وحقوق المرتفقين من جهة اخرى.

ثانيا: الوساطة الاتفاقية في المنازعات الإدارية

في سياق تكريس وسائل بديلة لحل المنازعات، أدرج المشرع المغربي ضمن القانون رقم 95-17 آلية الوساطة الاتفاقية، باعتبارها وسيلة مرنة وودية لحسم المنازعات خارج الإطار القضائي التقليدي. وقد خصص لها هذا القانون حيز تشريعي هام، من المادة 86 إلى المادة 100، وهو ما يعكس إرادة واضحة في الدفع بهذه الآلية إلى واجهة بدائل تسوية المنازعات، إلى جانب التحكيم. وعرف هذا القانون الوساطة في المادة 87 منه بأنها اتفاق يعين بموجبه الأطراف وسيطا لتيسير إبرام صلح بشأن نزاع قائم أو محتمل. وتستند هذه التعاريف إلى مبدأ جوهري هو حرية التعاقد، ضمن حدود النظام العام.

وتعتمد الوساطة الاتفاقية على تدخل طرف ثالث محايد، يسمى الوسيط، تكون مهمته مساعدة الأطراف المتنازعة على التوصل إلى حل توافقي يحفظ مصالح الجميع، دون أن يكون له سلطة اتخاذ القرار أو فرض حل معين. ويميز هذه الآلية طابعها التصالحي، وسرعتها، ومرونتها الإجرائية، فضلاً عن قدرتها على المحافظة على الروابط التعاقدية والاجتماعية بين الأطراف، وهو ما يناسب طبيعة بعض العلاقات القانونية التي تربط الإدارة بالأفراد أو المتعاملين معها.

إلا أن اللجوء إلى الوساطة الاتفاقية في مجال المنازعات الإدارية يطرح عدة إشكاليات، سواء على المستوى القانوني أو العملي. فرغم أن القانون رقم 95-17 لم يستثنِ صراحة المنازعات الإدارية من مجال الوساطة، إلا أنه لم يحدد بشكل دقيق شروط وإجراءات اللجوء إليها حين تكون الإدارة طرفا، خاصة فيما يتعلق بالعقود الإدارية أو المنازعات التي تمس المال العام، مما يفتح الباب أمام تأويلات متعددة، ويضعف الأمن القانوني المرتبط بهذه الآلية.

وتجدر الإشارة إلى أن التجربة الفرنسية عرفت بدورها هذا النقص، إلا أن الممارسة العملية والقضاء الإداري سارعا إلى تطوير مفهوم الوساطة الإدارية عبر اجتهادات قضائية وتنظيمات مهنية ساهمت في ترسيخ مكانة الوساطة كأداة فعالة[35]، حتى في منازعات ذات طابع سيادي أو مالي، كما هو الحال في تشريعات مقارنة أخرى. إذ أن التجربة الكندية تعتمد نموذجا متقدمًا يعرف بـ "العدالة الإدارية التوافقية (Consensual Administrative " Justice). وفي هذا الإطار يتم اللجوء إلى الوساطة والتسوية التوافقية حتى في نزاعات تمس مؤسسات الدولة أو تتعلق بحقوق الأفراد في مواجهة قرارات إدارية سيادية، مثل تلك الصادرة عن إدارات الضرائب، والهجرة، والتأمينات الاجتماعية. وتعتبر هيئات مثل "مجلس الهجرة وحماية اللاجئين "و**"محاكم العمل والضمان الاجتماعي** نماذج لمؤسسات إدارية تعتمد الوساطة كمرحلة تمهيدية، أو حتى أساسية، قبل أو أثناء المسار القضائي. وقد تم إضفاء طابع مؤسساتي على هذه الممارسة، من خلال تكوين موظفين عموميين بوصفهم "وسطاء رسميين" داخل الإدارة، مع احترام قواعد النزاهة والمشروعية. ومن اللافت أن بعض المقاطعات الكندية مثل كيبِك (Québec) أقرت إلزامية اللجوء إلى الوساطة في بعض المنازعات الإدارية، ومنها منازعات الضرائب أو تعويض الأضرار الناجمة عن الإدارة، حتى وإن تعلق الأمر بمؤسسات ذات طابع سيادي، ما دام النزاع لا يتعلق بشرعية القرار نفسه، بل بأثره المالي أو العيني[36].

وتؤكد هذه التجربة إمكانية إدماج الوساطة في صلب النظام الإداري، دون إخلال بمبدأ سيادة الدولة أو المساس بشرعية القرارات، مما يجعلها تجربة جديرة بالاستلهام في السياق المغربي، خاصة إذا تم تأطيرها بنصوص قانونية وتنظيمية ومؤسساتية واضحة تحدد مجال الوساطة الإدارية وضوابطها.

---

[35] - **David Rouault & Christophe Lapp**, *Arbitrage et contrats publics internationaux*, Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles, n°1, octobre 2014, p. 3 et s.

[36] - Ministère de la Justice du Québec, *Médiation administrative – Guide pratique*, Édition 2020, disponible sur justice.gouv.qc.ca.

ومن جهة أخرى، لم يقر المشرع المغربي مبدأ إلزامية اللجوء إلى الوساطة الاتفاقية قبل رفع الدعوى القضائية، حتى في الحالات التي قد تكون فيها الوساطة أكثر ملاءمة من التقاضي. ويعتبر هذا الغياب أحد العوامل التي تحد من انتشار الوساطة في المجال الإداري، بخلاف ما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة التي تتبنى الوساطة الإلزامية أو شبه الإلزامية في منازعات معينة، قبل فتح الباب أمام القضاء.

وتعد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذا الصفقات العمومية الكبرى من أبرز المجالات التي يفترض أن تجد الوساطة فيها مجالا خصبا للتطبيق، بالنظر إلى تعقيدها وارتباطها بمصالح استراتيجية. إلا أن الممارسة تظهر أن هذه العقود ما تزال تحال في الغالب على التحكيم أو القضاء مباشرة، بسبب غياب محفزات قانونية ومؤسساتية تجعل الوساطة مرحلة طبيعية في مسار التسوية، مثل اشتراط النص عليها في دفاتر الشروط الإدارية أو العقود النموذجية، إلا انه في مجال التدبير المفوض خاصة في مجال التطهير قد دأبت دفاتر الشروط الإدارية الخاصة على اعتماد نوع خاص من الوساطة غير منصوص عليه قانونا وهو ما يتمثل في مؤسسة عامل العمالة او الإقليم كمحكم لحل النزاع مسبقا قبل اللجوء الى القضاء، مما طرح إشكالية مدى الزامية هذا الشرط قبل اللجوء الى القضاء، وقد عالج القضاء الإداري هذا الإشكال في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2021/11/24[37]، بين شركة متعاقدة وجماعة ترابية في إطار التدبير المفوض لخدمات النظافة، حيث نص العقد الرابط بين الطرفين في مادته 30 على ضرورة عرض النزاع أولا على لجنة المصالحة برئاسة عامل العمالة، قبل اللجوء إلى المحكمة المختصة. وقد بادرت الشركة المدعية إلى تفعيل هذه المسطرة فعليا، من خلال مراسلة عامل العمالة ورئيس الجماعة قصد عقد اجتماع اللجنة، وهو ما تم بالفعل دون التوصل إلى تسوية، ما دفعها لاحقا إلى عرض النزاع على القضاء. وقد اعتبرت المحكمة في حكمها أن هذه المسطرة التمهيدية قد استنفدت وفقا لما يقتضيه العقد، ولم تعتبر أن عدم تحقق الصلح مانعا من عرض النزاع

[37]- حكم عدد 2021/7114/70 صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2021/11/24 في الملف رقم 2019/7114/77 تم تأييده استئنافيا

على المحكمة، مما يدل على أن هذه الوساطة تظل إجراء توافقيا غير ملزم بالنتيجة، ويخضع لتقدير المحكمة من حيث تحقق الشروط الشكلية لتفعيله.

ويبرز هذا الحكم، من جهة، أهمية التنصيص التعاقدي على آلية المصالحة، لكنه من جهة أخرى يكشف عن حدود النجاعة القانونية لهذه الوساطة المؤسساتية، في غياب إطار تشريعي ملزم وواضح، سواء من حيث الإجراءات، أو الأثر القانوني لنتائج اللجنة، أو آثار تخلف أحد الأطراف عن الحضور أو التعاون. وهو ما يعزز الحاجة إلى إصدار نص تنظيمي خاص بالوساطة الإدارية يخرجها من دائرة الممارسة التقديرية إلى مستوى الأداة الإجرائية المؤطرة قانونا.

كما أن تفعيل الوساطة في المنازعات الإدارية يصطدم أيضا بغياب أطر إدارية متخصصة ومؤهلة لقيادة أو متابعة مساطر الوساطة، وهو ما يضعف فعالية هذه الآلية، ويؤثر على الثقة فيها. فبخلاف الوساطة في المجال التجاري أو الأسري، تتطلب الوساطة الإدارية دراية دقيقة بالقانون العام، وقواعد تدبير المرفق العمومي، والخصوصيات المرتبطة بالمال العام، خاصة وأن التصرفات الإدارية قد تتداخل مع مصالح سياسية واقتصادية تتطلب قدرا كبيرا من التجرد والكفاءة في الموظف المعني بهذا النوع من التسوية الودية للنزاع الإداري.

وعلى الرغم من كل هذه الصعوبات، فإن إدراج الوساطة الاتفاقية في التشريع المغربي يعد خطوة متقدمة نحو تكريس العدالة التصالحية وتخفيف العبء عن القضاء الإداري، شريطة أن يتم دعمها بإصلاحات تشريعية وتنظيمية تحدد بدقة نطاقها في المجال الإداري، وتقر شروطا موضوعية لضمان حياد الوسيط، وحماية المصلحة العامة، وضمان تنفيذ مخرجات الوساطة ضمن إطار قانوني محكم.

وبناء عليه، فإن تعزيز الوساطة الاتفاقية كآلية لتسوية المنازعات الإدارية يتطلب:

- تقنين مسطرة الوساطة الإدارية بنصوص خاصة تراعي خصوصية العقود الإدارية والتصرفات الأحادية للدولة؛

- إدماج الوساطة في دفاتر التحملات والعقود النموذجية كمرحلة مسبقة على التقاضي أو التحكيم؛
- تكوين أطر إدارية وقانونية متخصصة في الوساطة، قادرة على تدبير النزاع بروح تعاونية، دون المساس بالمبادئ الأساسية للشرعية والشفافية؛
- وخلق هيئات مستقلة أو وحدات داخل الإدارات تتولى الإشراف على مساطر الوساطة وتضمن مراقبتها القانونية.

بهذا المعنى، تعد الوساطة الاتفاقية من الأدوات التي قد تسهم في تحديث الإدارة المغربية، شريطة توجيهها عبر إرادة سياسية وتشريعية واضحة، تحولها من نصوص معلقة إلى ممارسة فعلية ذات أثر ملموس في الواقع الإداري.

من خلال تحليل مقتضيات القانون رقم 95-17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، يتبين أن المشرع المغربي قد قطع أشواطا مهمة في إعادة هيكلة منظومة تسوية المنازعات الإدارية، عبر إدراج آليتين بديلتين هما التحكيم والوساطة، ضمن رؤية تشريعية تستحضر متطلبات المرونة والفعالية دون التفريط في ضمانات حماية المال العام وسيادة القانون.

ففي مجال التحكيم، سمح المشرع بإخضاع العقود الإدارية التي تبرمها الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية للتحكيم، مع استثناء التصرفات السيادية والقرارات الانفرادية للدولة من ذلك. وقد كرس النص التنظيمي الجديد ثنائية واضحة بين ما هو قابل للتحكيم وما يعد محظورا، وفتح المجال أمام اللجوء إلى التحكيم في المنازعات المالية، لكن دون حسم صريح في الأشكال الإجرائية الملائمة لها، لا سيما ما يتعلق بتمييز عقد التحكيم عن شرطه.

أما فيما يخص الوساطة الاتفاقية، فإنها تعد أداة واعدة لتسوية المنازعات الإدارية بأسلوب توافقي يحافظ على علاقات الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها. غير أن غياب إطار

قانوني خاص بالوساطة الإدارية، وضعف التكوين المؤسساتي والمحفزات العملية، يعيق تفعيل هذه الآلية على النحو المنشود، ويجعلها حاضرة في النص أكثر من الواقع.

المحور الثاني: التحديات والسبل المقترحة لتفعيل التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية

رغم ما تضمنه القانون رقم 95-17 من مستجدات مهمة في مجال إرساء آليات بديلة لتسوية المنازعات، عبر فتح المجال أمام التحكيم والوساطة الاتفاقية في بعض المنازعات الإدارية، فإن التنزيل العملي لهذه المقتضيات لا يزال يواجه عقبات ذات طبيعة قانونية ومؤسساتية وثقافية. ويزداد الأمر تعقيدا حين يتعلق الأمر بالمجال الإداري، حيث تتداخل اعتبارات السيادة، والشرعية، وحماية المال العام، مع ضرورة إقرار حلول فعالة وسريعة تساير تطور المنازعات الإدارية وتعقيدها وحماية حقوق المتعاملين مع الإدارة.

وسنتطرق في هذا المحور إلى أبرز التحديات التي تحول دون التفعيل الأمثل لهذه الآليات، مع تقديم تصورات قانونية ومؤسساتية قابلة للتنفيذ، تروم تعزيز فعالية التحكيم والوساطة وضمان انسجامها مع ثوابت النظام العام الإداري، وذلك في نقطتين:

- **أولا: التحديات القانونية والمؤسساتية أمام تفعيل التحكيم والوساطة في المجال الإداري.**
- **ثانيا: السبل التشريعية والعملية المقترحة لتعزيز فعالية هذه الآليات.**

اولا: التحديات التي تواجه تفعيل التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية

يواجه تفعيل التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية بالمغرب جملة من التحديات البنيوية، ترتبط أساسا بطبيعة النصوص القانونية، وبخصوصية المنازعات الإدارية التي تمس السيادة والمال العام، فضلا عن غياب ممارسات مؤسساتية واضحة ترسي هذه الآليات ضمن المسار العادي لحل المنازعات.

- غموض المفاهيم القانونية

من أبرز التحديات التي تطبع العمل بالقانون رقم 95-17، وجود مصطلحات غير منضبطة من حيث الدلالة القانونية، مثل "المنازعات المالية الناتجة عن التصرفات السيادية" و"العقود الخاضعة للوصاية أو المراقبة." فهذا الغموض يسمح بتعدد التأويلات، سواء من قبل المتعاقدين أو من قبل القضاء، مما يؤدي إلى تضارب الاجتهادات القضائية، ويضعف الأمن التعاقدي والثقة في اللجوء إلى التحكيم.

ويطرح على سبيل المثال إشكال تحديد طبيعة بعض العقود أو المنازعات؛ هل تدخل ضمن "المنازعات المالية الناتجة عن قرار إداري" أم تظل ضمن نطاق المحظورات المرتبطة بالطبيعة السيادية؟ وغياب هذا التحديد قد يجعل الإدارة عرضة لتحكيم غير مناسب، أو على العكس، يحد من إمكانية استفادتها من هذه الآلية في سياقات تتطلب تسوية سريعة وفعالة.

وقد سبق التطرق في المحور الاول الى نموذج عملي لهذا الاشكال تمثل في الحكم الصادر عن المحكمة الادارية بمكناس بتاريخ 2021/11/24 في الملف عدد 2019/7114/77، والمتعلق بنزاع بين جماعة ترابية وشركة مفوض لها تدبير قطاع النظافة. وقد انصب الخلاف على مستحقات مالية ذات صلة بمراجعة الاثمان وتطبيق القواعد القانونية المنظمة للضريبة على القيمة المضافة، استنادا الى عقد يربط الطرفين ينص على الزامية عرض النزاع مسبقا على لجنة مصالحة برئاسة عامل الاقليم. وقد بادرت الشركة فعليا الى تفعيل هذه المسطرة دون التوصل الى اتفاق داخل الاجل المحدد، مما دفعها الى اللجوء الى القضاء. وقد اكدت المحكمة ان احترام هذه المسطرة كشرط تعاقدي يفتح المجال للتقاضي، وان فشل اللجنة في التوصل الى حل لا يمنع ولوج القضاء الاداري. وهو ما يدل على ان القضاء المغربي يمنح اهمية لهذه المساطر التمهيدية حين ينص عليها صراحة في العقد، لكنه لا يرتب على فشلها اثرا مانعا من رفع الدعوى، ما دامت قد فعلت وفق الشروط الشكلية.

ويبرز هذا الحكم كيف ان الغموض الذي يحيط بتحديد طبيعة المنازعات ذات الصلة بالقرارات الادارية ذات الاثر المالي يفتح المجال لاختلاف التأويلات بشأن إمكانية إخضاعها للمساطر البديلة من عدمه، الامر الذي يستدعي تدخلا تشريعيا يحدد بدقة نطاق هذه الاليات، وحدود اللجوء اليها لحل المنازعات الادارية ذات الطابع المالي او التعاقدي، بما يعزز وضوح النصوص واستقرار العمل القضائي.

ويلاحظ أن القانون الفرنسي كان قد واجه إشكالا مماثلا في تحديد ما إذا كانت بعض العقود العامة قابلة للتحكيم أم لا، خاصة في ظل الطبيعة المزدوجة لبعض المؤسسات العامة. وقد ساعد الفقه الفرنسي في توضيح الفروق الدقيقة بين ما يعد من "أعمال السيادة" وما يدخل في نطاق التعاقد الإداري[38]، مما ساهم في تحسين الأمن القانوني. ومن شأن اعتماد المغرب على دليل تفسيري رسمي أن يقلص بدوره من مساحة التأويل المفتوح للنصوص.

ويضاف إلى هذا الغموض ما يطرحه نص المادة 87 من القانون رقم 95-17 من إشكالات تأويلية، إذ اشترط المشرع ألا يكون محل وساطة سوى «النزاعات المتعلقة بالحقوق التي يملك الأطراف حرية التصرف فيها". وهذه الصياغة العامة تفتح الباب لتساؤلات عميقة بخصوص مدى قابلية المنازعات الإدارية، ولا سيما المالية منها، للوساطة. فهل يعتبر المال العام من الحقوق القابلة للتصرف، حتى يمكن إخضاع المنازعات المرتبطة به لمسطرة الصلح، أم أن طبيعته المرتبطة بالمصلحة العامة تجعله مستبعدا من مجالها؟

إن غياب تعريف دقيق لمفهوم "حرية التصرف" في هذا السياق يخلق لبسا قانونيا قد يؤدي إلى تباين في التأويل القضائي، وخصوصا في غياب ضوابط تنظيمية تميز بين المنازعات ذات الطبيعة المالية التي يمكن للإدارة التصرف فيها، وتلك التي تمس بجوهر السيادة أو المشروعية. كما أن التداخل بين الطبيعة التعاقدية لبعض العلاقات القانونية والطابع

[38] Sylvain Boueyre, *La notion de règles impératives du droit public français en droit de l'arbitrage*, Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles, n° 1, octobre 2014, p. 9-10.

السيادي للجهة الإدارية، يعقد من إمكانية تحديد ما إذا كان النزاع يدخل ضمن دائرة الحقوق القابلة للتصرف، مما يهدد استقرار العمل القضائي وفعالية اللجوء إلى الوساطة كخيار بديل.

وتبدو الحاجة ملحة إلى تدخل تشريعي أو توجيهي يحدد بوضوح نطاق تطبيق الوساطة في المنازعات الإدارية، ومجال "الحقوق القابلة للتصرف فيها"، بما يضمن تفعيل المادة 87 على نحو يحقق التوازن بين مرونة الوساطة ومقتضيات حماية المال العام والمصلحة العامة.

- تعارض مبدأ السرية مع متطلبات الشفافية.

رغم أن السرية تعد من المزايا التقليدية للتحكيم، إذ توفر بيئة مريحة لحل المنازعات بعيدا عن أعين الرأي العام، إلا أن تطبيقها في مجال العقود الإدارية يطرح إشكالية جوهرية. ذلك أن هذه العقود غالبا ما تتعلق بأموال عمومية أو خدمات مرفقية، مما يستوجب خضوعها لمبدأ الشفافية والمحاسبة، خصوصا في مرحلة المنازعة وما يرتبط بها من إثبات المسؤوليات. وقد توظف السرية، في غياب رقابة فعالة، كستار لحجب حالات سوء التدبير أو تضارب المصالح، وهو ما يتناقض مع روح القانون الإداري الذي يقوم على العلنية والمسؤولية.

- غياب إطار خاص بالوساطة الإدارية

رغم أن القانون رقم 95-17 نظم الوساطة الاتفاقية ضمن المواد من 86 إلى 100، إلا أنه لم يفرق صراحة بين الوساطة في المنازعات الخاصة وتلك المتعلقة بالإدارة. فالمنازعات الإدارية لها خصوصية تفرض ضوابط دقيقة على كيفية تمثيل الإدارة، وحجم السلطة التقديرية المسموح بها للمفوض العمومي أو الجهة المتفاوضة. هذا الفراغ القانوني يجعل من الوساطة في هذا المجال أداة نظرية أكثر منها عملية، خاصة في ظل غياب إلزامية اللجوء إليها قبل رفع الدعوى القضائية، ولو في بعض أنواع المنازعات ذات الطابع المالي أو التعاقدي.

وتزداد إشكالية غياب إطار قانوني خاص بالوساطة الإدارية وضوحا حين نلاحظ أن التنصيص على هذه الآلية في العقود الإدارية لا يكفي وحده لضمان فعاليتها، ما دامت تفتقر

إلى تقنين إجرائي وتنظيمي دقيق. وقد سبق لنا أن أوردنا في المحور الأول نموذجا واقعيا لحكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس[39] بتاريخ 2021/11/24 في ملف يتعلق بالتدبير المفوض، حيث تم تضمين بند المصالحة تحت إشراف العامل في العقد، لكن غياب أي إطار قانوني ملزم لهذه المسطرة جعل المحكمة تكتفي بالتحقق من استنفادها شكليا دون ترتيب آثار قانونية على نتائجها أو على امتناع أحد الأطراف عن التفاعل معها.

هذا المعطى يؤكد أن الوساطة الاتفاقية في المجال الإداري، في ظل غياب إطار قانوني مؤطر، تظل خاضعة لتقدير القاضي من حيث استنفاد الشكل دون أن ترتب أثرا موضوعيا على النزاع، وهو ما يفقدها وظيفتها الأصلية كوسيلة لحل الخلاف. لذلك فإن تجاوز هذا التحدي يمر حتما عبر سن تشريعات تنظيمية دقيقة تؤسس لوساطة إدارية فعلية، تضبط شروطها، وتحدد آجالها، وتوضح آثارها القانونية، بما يجعل منها مرحلة إلزامية وذات قيمة حقيقية في مسار تسوية النزاع.

- محدودية الكفاءات والآليات المؤسساتية

تعاني الوساطة في المجال الإداري من ضعف التأطير المهني والمؤسساتي. فعدد الوسطاء ذوي التكوين المتخصص في القانون العام وتدبير المرفق العمومي يبقى محدودًا، كما أن الإدارات العمومية لا تتوفر غالبا على وحدات داخلية مكلفة بإدارة الوساطة أو متابعة نتائجها.

إضافة إلى ذلك، يلاحظ تردد الأطراف العمومية في تضمين الوساطة ضمن مساطر الشراكة والتعاقد، كما هو الحال في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الصفقات العمومية الكبرى. ويرجع ذلك إلى غياب آليات قانونية محفزة، مثل ربط الوساطة بآجال التقاضي أو آثار إجرائية ملزمة، مما يجعلها اختيارًا غير مضمون النتائج.

---

[39] - حكم عدد 2021/7114/70 صادر بتاريخ 2021/11/24 في الملف رقم 2019/7114/77

ثانيا: السبل المقترحة لتعزيز فعالية التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية

إن معالجة الصعوبات التي تواجه تفعيل آليتي التحكيم والوساطة في المجال الإداري تفرض اعتماد إصلاحات متدرجة وشاملة، ترتكز من جهة على إعادة ضبط النصوص القانونية المنظمة لهذه الآليات، ومن جهة أخرى على بناء بيئة مؤسساتية وتكوينية قادرة على احتضانها وتنزيلها على نحو فعال.

-إصلاحات على المستوى التشريعي والتنظيمي

يتطلب تحسين الإطار القانوني الناظم للتحكيم والوساطة الاتفاقية بداية معالجة الغموض المفاهيمي الذي يكتنف بعض المصطلحات، لاسيما ما يتعلق بـ «المنازعات المالية الناتجة عن التصرفات السيادية" و"العقود الخاضعة للوصاية"، وذلك من خلال إصدار مذكرة تفسيرية أو دليل تأويلي رسمي يسهم في توحيد الاجتهاد القضائي ويقلص من هامش التأويل المتباين. كما يقتضي الأمر مراجعة مقتضيات السرية المرتبطة بالتحكيم، بهدف التوفيق بين خصوصية هذه الآلية ومتطلبات الشفافية التي تفرضها قواعد تدبير المال العام.

أما على مستوى الوساطة، فإن عدم وجود نص خاص ينظم الوساطة في المنازعات الإدارية يطرح الحاجة إلى تقنين مسطرة خاصة بها، تحدد بوضوح شروط اللجوء إليها، وصفة الجهة الممثلة للإدارة، والإطار الزمني والإجرائي المعتمد، مع إمكانية التنصيص على إلزامية اللجوء إلى الوساطة في أنواع معينة من المنازعات الإدارية قبل رفع الدعوى القضائية. كما يستحسن منح اتفاقيات الوساطة، بعد المصادقة القضائية عليها، قوة تنفيذية تعادل الأحكام القضائية، ضمانا لفعاليتها ونجاعتها.

ومن جهة أخرى، فإن إدراج الوساطة والتحكيم ضمن الوثائق التعاقدية للإدارة، خاصة في الصفقات العمومية وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من شأنه أن يعزز حضور هذه الآليات كجزء من الممارسة الإدارية اليومية، بدل بقائها خيارا استثنائيا يحتكم إليه في حالات نادرة.

كما يمكن تكريس مبدأ "التحكيم تحت مراقبة النظام العام الإداري اقتداء بالتجربة الفرنسية"[40]، عبر دليل أو مرجع قضائي تصدره محكمة النقض، يحدد المعايير التي يجب أن يراعيها القضاء عند منح الصيغة التنفيذية لأحكام التحكيم ذات الصلة بالإدارة. ففرنسا، رغم ازدواجية قضاءها، استطاعت ضبط حدود تدخل القضاء العادي في المنازعات ذات الطابع الإداري، الأمر الذي يشكل نموذجا غنيا للاستلهام منه.

- إجراءات داعمة على المستوى المؤسساتي والتكويني

إذا كانت النصوص القانونية تمثل الإطار العام الناظم، فإن التفعيل العملي لهذه الآليات لا يمكن أن يتم دون إرساء دعائم مؤسساتية صلبة. ويعد إحداث غرف متخصصة في التحكيم والوساطة داخل المحاكم الإدارية الكبرى خطوة أساسية لتنظيم هذه الممارسة ومواكبة الإجراءات ذات الصلة بها. كما أن إحداث مركز وطني مستقل للتحكيم والوساطة الإدارية يمكن أن يضطلع بمهمة التأطير، والتكوين، ومراقبة الجودة، إلى جانب توفير قاعدة بيانات للوسطاء والمحكمين المعتمدين.

وفي سياق التحول الرقمي الذي تشهده الإدارة، فإن تطوير منصة إلكترونية وطنية تخصص لاستقبال طلبات التحكيم والوساطة، وتحديد المساطر ومتابعتها، من شأنه أن يبسط الإجراءات ويعزز الثقة في الآلية، خاصة إذا اقترن بنشر قائمة محدثة بالكفاءات المؤهلة والمعتمدة.

ولأن الممارسة الفعالة لهذه الآليات تتطلب فاعلين مؤهلين، فإن إدماج وحدات دراسية حول التحكيم والوساطة ضمن برامج التكوين الأساسي والمستمر لفائدة القضاة، والمحامين، وأطر الإدارات، يمثل ضرورة قصوى. كما يمكن للإدارة أن تستفيد من تنظيم دورات تكوينية داخلية توضح فيها كيفية اللجوء إلى هذه الآليات، ومراحلها، وآثارها القانونية.

ولإرساء ثقافة بدائل تسوية المنازعات، تعد الحملات التحسيسية ونشر الدلائل العملية أدوات فعالة لتغيير العقليات التقليدية، وتوجيه المتعاملين نحو حلول ودية أكثر مرونة

---

[40] - David Rouault et Christophe Lapp, *Arbitrage et contrats publics internationaux*, Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles, n°1, octobre 2014, pp. 12–13.

وفعالية. وقد يكون من المجدي التفكير في تحفيز الإدارات التي تلجأ إلى التحكيم أو الوساطة كخيار أول، سواء من خلال تبسيط مساطر المراقبة، أو منحها أولوية في بعض المشاريع ذات الطابع التجريبي.

يتضح من خلال ما سبق أن تفعيل التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية لا يقتصر على مجرد التنصيص عليها في النصوص القانونية، بل يتطلب رؤية إصلاحية شاملة تأخذ بعين الاعتبار التحديات المرتبطة بالغموض المفاهيمي، ومتطلبات الشفافية، وضعف التأطير المؤسساتي. ومن ثم، فإن نجاح هذه الآليات يظل رهينا بإرادة تشريعية ومؤسساتية قادرة على تجاوز الطابع التقليدي لتسوية المنازعات، وتكريس ثقافة جديدة قوامها المرونة والفعالية دون المساس بالمبادئ الدستورية الراسخة، وعلى رأسها حماية المال العام واحترام المشروعية.

توصيات لتفعيل آليات التحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية

انطلاقا من التحليل المفصل الذي بسط في المحاور السابقة، والذي كشف عن مكامن القوة والقصور في الإطار القانوني والمؤسساتي المتعلق بالتحكيم والوساطة في المنازعات الإدارية، ومن خلال استحضار التجارب المقارنة والتوجهات القضائية والتشريعية الحديثة، تتأكد الحاجة إلى جملة من التوصيات التي من شأنها إرساء دعائم صلبة لتفعيل فعلي وناجع لهذه الآليات، بما يحقق التوازن المطلوب بين النجاعة والشرعية.

التوصيات التشريعية والتنظيمية

- وجوب التدخل التشريعي لإتاحة الوساطة والتحكيم في مختلف القضايا الإدارية، لما في هذه الوسائل من تحقيق للرضى الاجتماعي للمرتفق، سواء كان وطنيا أو أجنبيا، على عمل الإدارة، مما يعزز الثقة والتعاون المستقبلي، لا سيما في المشاريع الاستثمارية، مع ضرورة وضع إطار مؤسساتي وقانوني خاص بالصلح الإداري، وترتيب جزاء بعدم قبول الدعوى أمام القضاء في حال عدم احترام هذه المسطرة.

- ضرورة تنظيم الوساطة الإدارية بقانون خاص، يحدد إجراءاتها وضوابطها، ويدرجها كمرحلة إلزامية سابقة للتقاضي في بعض أنواع المنازعات، لا سيما تلك المتعلقة بعقود الشراكة والصفقات العمومية، مع تمتيع اتفاقيات الوساطة بقوة تنفيذية من خلال إمكانية تذييلها بالصيغة التنفيذية.
- سن مقتضى قانوني يقر إلزامية تفعيل منشوري رئيس الحكومة رقم 2002/4 ورقم 2021/10، المتعلقين بتسوية المنازعات بين الإدارات العمومية عبر الوساطة، وترتيب الجزاءات القانونية عند الإخلال بذلك.
- إصدار دليل استرشادي لتوجيه العمل القضائي نحو تطبيق متوازن ومنسجم لآليات التحكيم والوساطة في المجال الإداري.

التوصيات المؤسساتية والإجرائية

- جعل مسطرة الصلح إجبارية في المنازعات القائمة بين الإدارات العمومية بمختلف أشكالها القانونية: الدولة ومرافقها، المؤسسات العمومية، الجماعات الترابية، حفاظا على هيبة المؤسسات وضمان تعاونها من أجل تحقيق المصلحة العامة. فلا يعقل أن تخاصم إدارة إدارة أخرى أمام القضاء بخصوص اعتداء مادي أو نزع ملكية عقار تم تخصيصه لبناء مؤسسة تعليمية أو محكمة أو سد، والحال أن كل هذه الإدارات بموظفيها وممتلكاتها تهدف إلى تحقيق نفس الغاية، وهي خدمة المرفق العام، ومالها مال عام. وللأسف، فإن هذه الظاهرة أصبحت مستشرية بحسب المعطيات الإحصائية للمنازعات القضائية سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي، مما يطرح إشكالات قانونية تتعلق بتحديد الصفة في التقاضي، خصوصا وأن الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية ينص على أن رئيس الحكومة يمثل الدولة في مواجهة الغير وأمام المحاكم، وهو ما يؤدي إلى مفارقة قانونية بكون رئيس الحكومة يصبح مدعيا ومدعى عليه في نفس النزاع، كما يحدث مثلا في نزاع بين وزارة التربية الوطنية ووزارة التجهيز أو وزارة الأوقاف أو وزارة العدل.
- إسناد مهمة الصلح بين الجماعات الترابية إلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم فيما يخص الجماعات الترابية التابعة لنفوذهم، ولوزير الداخلية بالنسبة للجماعات الترابية

التي تتوزع على أكثر من عمالة أو ولاية، على أن يتم التنسيق مع الوكيل القضائي للجماعات الترابية باعتباره المؤسسة المكلفة بالتمثيل القانوني لهذه الجماعات أمام القضاء.

- إحداث هيئات قضايا الدولة كفروع جهوية للوكالة القضائية للمملكة، يعهد إليها بالمساهمة في تسوية المنازعات الإدارية عبر آلية الصلح أو الوساطة على المستوى الترابي.
- إحداث غرف متخصصة داخل المحاكم الإدارية تضم قضاة متخصصين في تنظيم وتوثيق عمليات الوساطة والتحكيم، إلى جانب مركز وطني مستقل لتأطير الممارسين، وتطوير منصة رقمية تيسر إجراءات التقديم والتتبع.

توصيات تتعلق بالتكوين والتحسيس

إدماج وحدات دراسية حول الوسائل البديلة ضمن مناهج تكوين القضاة وأطر الإدارات، وتنظيم حملات توعية، ونشر دلائل عملية إجرائية.

- التفكير في تقديم حوافز للإدارات العمومية التي تعتمد هذه الآليات، سواء عبر تبسيط بعض الإجراءات الإدارية أو إعطائها الأولوية في برامج الدعم أو المواكبة القانونية.
- تعزيز التعاون الدولي مع هيئات مرجعية كالمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID) أو الغرفة التجارية الدولية (ICC) للاستفادة من التجارب المقارنة الرائدة.

وختاما، فإن تطوير منظومة التحكيم والوساطة في المجال الإداري لم يعد مجرد خيار تقني أو ظرفي، بل يمثل ضرورة استراتيجية تستدعي إرادة سياسية وتشريعية واضحة، تروم إرساء عدالة إدارية أكثر مرونة وفعالية، قادرة على التوفيق بين حماية المصلحة العامة ومتطلبات التنمية والاستثمار، وبناء الثقة في مناخ الأعمال، وضمان استقرار المعاملات الإدارية في إطار من المشروعية والشفافية.

إشكالات منازعات العقود الإدارية
وأثرها على تدبير منازعات أشخاص القانون العام

السيد عبد الحق أخو الزين
مستشار بالغرفة الإدارية
بمحكمة النقض

تعد العقود الإدارية من ضمن الوسائل التي تعتمدها الإدارة للقيام ببعض المهام المنوطة بها، وهي تتميز عن القرارات الإدارية بكونها تنشأ بتوافق إرادة الإدارة مع إرادة طرف آخر بخلاف القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة، وتعرف بكونها عقود تبرم بين طرفين أحدهما شخص اعتباري عام بغاية إدارة أو تسيير مرفق عام، وتظهر فيها نية الإدارة بالأخذ بأسلوب القانون العام من خلال تضمينها شروطا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وتتعدد أصناف العقود الإدارية بتعدد موضوعاتها وتنوع أساليب الإدارة في تسيير المرفق العام، ويندرج ضمنها عقد الصفقة العمومية التي يعتبر عقدا بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات، وعقد الامتياز الذي يعتبر عملية تعهد بمقتضاها الدولة إلى الملتزم للقيام بإدارة مرفق عمومي مستعملا في ذلك أمواله وعماله متحملا في إدارة المشروع كل مسؤولية تحت إشراف السلطة مانحة الالتزام، مقابل ذلك يحق للملتزم تقاضي رسوم من جمهور المنتفعين مستغلا المنشأة لحسابه بالمدة معنية من الزمن شريطة أن يعيدها إلى الإدارة بعد انتهاء المدة القانونية المتفق عليها، ثم عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهوعقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة

التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي، إلى غير ذلك من العقود الإدارية.

وبالنظر لارتباط العقود الادارية بعملية الإنفاق العمومي، فقد حظي البعض منها باهتمام تشريعي خاص توخى من جهة ضمان الحكامة المالية الجيدة لموضوعها، وضمان فعاليتها، وتجسد ذلك من خلال إفراد نصوص قانونية تضبط كيفية إبرامها وتنفيذها وإنهائها، غير أنه على الرغم من العناية التشريعية بها، فإن تنزيل النصوص القانونية المتعلقة بها اعترضته مجموعة من الإشكالات ترتبت إما عن فراغ تشريعي مؤطر للمنازعة أو قصور تشريعي ناتج عن غموض النص، أو تقاطع نصوص تشريعية بشأن نفس المنازعة. كما أن إعمال تلك النصوص كان محفوفا بصعوبات متصلة بالطابع المعقد للمنازعة لارتباطها بمعطيات تقنية، فضلا عن صعوبات مترتبة عن سوء تدبير عملية التعاقد أو التنفيذ من جهة الإدارة، لتنشأ عن ذلك منازعات ذات طبيعة متميزة تستمد خصوصيتها من تعلقها بمعطيات ذات طابع تقني، وارتباطها بمال عام متمثل في النفقات العامة المترتبة على العقد حيث يتعين إيلاؤها اهتماما خاصا.

وخصوصية هذه المنازعات القضائية تستدعي تحديد المصلحة الواجب حمايتها، ذلك أن القضاء الإداري -باعتباره الجهة المختصة للبت في تلك المنازعات- يجد نفسه أمام وضعيتين جديرتين بالحماية؛ وضعية المتعاقد مع الإدارة أو منجز الخدمة العامة حيث يبدو أنه المستحق للحماية ضمانا لتوازن العلاقة التعاقدية بالنظر للامتيازات الواسعة والسلطات الاستثنائية الممنوحة للإدارة، ووضعية الإدارة، حيث تستمد موجبات حماية مركزها من وضعيتها كمشرفة على تدبير المرفق العمومي واستهدافها للمصلحة العامة بما يوجب مراعاة مقتضيات حسن تدبير الانفاق العمومي.

الجدير بالذكر أن لإشكالات العقود الإدارية تأثير على تدبير على منازعات أشخاص القانون العام، ذلك أن الفراغ أو القصور التشريعي وتداخل نصوص قانونية متعددة بشأن تلك العقود، من شأنه أن يفتح المجال أمام القضاء للاجتهاد بخصوص منازعات كان من المفروض ضبطها بموجب نصوص قانونية واضحة ودقيقة ضمانا لحسن تدبير المال العام، بالنظر إلى أن الانفاق

العمومي يجب أن يخضع لضوابط قانونية محددة وصارمة، فضلا عن أن أوضاعا من هذا القبيل من شأنها أن تنتج توجهات وتأويلات مختلفة على نحو يتنافى مع مبدأ الأمن القضائي.

وتبقى من أهم إشكالات العقود الإدارية؛ تلك المترتبة عن تقاطع قواعد القانون العام وقواعد القانون التجاري-**المبحث الأول**- فضلا عن الإشكالات المترتبة عن قصور في التأطير التشريعي لهذا النوع من العقود-**المبحث الثاني**-.

المبحث الأول: إشكالات منازعات العقود الادارية المترتبة عن تقاطع قواعد القانون العام وقواعد القانون التجاري

إن تسوية المنازعات المترتبة عن العقود الإدارية تتم استنادا إلى البنود التعاقدية وقواعد القانون العام التي تنظم كل عقد بحسب نوعه، فإذا تعلق الأمر بعقد صفقة، فإن المرجع في فظ المنازعات المترتبة عنه يتمثل في المرسوم المتعلق بالصفقات، والمرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال والمرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الدراسات، ودفاتر الشروط الإدارية الخاصة، وإذا كان الأمر يتعلق بعقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، فيبقى المرجع في تسوية المنازعات المترتبة عنه هو القانون رقم 12.86؛

غير أن الفصل في بعض قضايا العقود الإدارية يبقى محفوفا بصعوبة تحديد الإطار القانوني الذي يتعين الاستناد إليه بالنظر لتداخل مقتضيات القانون العام مع مقتضيات القانون التجاري بشأن نفس النازلة، ويمكن اعتبار بعض منازعات الاختصاص النوعي من أهم القضايا التي يمكن إدراجها في الإطار –**المطلب الأول**- فضلا عن المنازعات ذات الصلة بالعقود الإدارية المبرمة مع مقاولات خضعت لمساطر معالجة صعوبات المقاولة-**المطلب الثاني**-

المطلب الأول: مسألة الاختصاص النوعي

رعيا لفعالية ونجاعة القضاء في أداء مهمته، ولضمان تقريب الخدمة القضائية للمواطن، تم إحداث محاكم عادية وأخرى متخصصة بكل دائرة ترابية معينة، وقد تولى التشريع بيان مجال اختصاص كل منها، علما أن تحديد القواعد الإجرائية والموضوعية للاختصاص يبقى

مرتبطا بشكل وثيق بمتطلبات الأمن القانوني والقضائي باعتبار أن الولوج إلى القضاء يقتضي بداهة إقرار قواعد مفصلة وواضحة تتيح للمواطن معرفة الجهة القضائية المختصة التي يتعين عرض منازعته عليها.

ويعرف الاختصاص بأنه "صلاحية المحكمة للبت في طلب مقدم إليها، بمعنى النطاق الذي تمارس فيه المحكمة سلطتها القضائية"[41]، كما يمكن تعريفه بأنه "الجزء الذي تتوفر عليه كل محكمة من ولاية القضاء فتستمد منه سلطة الفصل في المنازعات المعروضة عليها، إنه الحد الذي تنتهي عنده سلطة محكمة ما، لتبدأ سلطة محكمة أخرى"[42].

لذلك فالاختصاص النوعي يقتضي "وجوب تقديم الدعوى إلى المحكمة المختصة للنظر فيها، وهو المحدد الرئيسي لمدى سلطة المحكمة للبت في النزاع المعروض عليها، خاصة وأن المشرع المغربي أوجد أكثر من جهة قضائية لتنظر كل بحسب اختصاصها في المنازعات المعروضة عليها43.

ويتمثل الأساس القانوني المتصل بالاختصاص النوعي في قضايا العقود الادرية في مقتضيات موزعة بين قانون المسطرة المدنية44 والقانون المحدث لمحاكم إدارية[45]، وهي مقتضيات

---

41 -Morel René: Traité élémentaire de procédure civile. Paris, 1932, p 235.

42 - جلال محمد أمهمول: نظام الدفوع في قانون المسطرة المدنية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدارالبيضاء، السنة الجامعية 1997-1998، ص 111.

43 - العلوي العبدلاوي ادريس: الوسيط في شرح قانون المسطرة المدنية، الجزء الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 1998، ص 539.

44 - ورد في الفصل 16 من قانون المسطرة المدنية "يجب على الأطراف الدفع بعدم الاختصاص النوعي أو المكاني قبل كل دفع أو دفاع.

لا يمكن إثارة هذا الدفع في طور الاستيناف إلا بالنسبة للأحكام الغيابية.

يجب على من يثير الدفع أن يبين المحكمة التي ترفع إليها القضية وإلا كان الطلب غير مقبول.

إذا قبل الدفع رفع الملف إلى المحكمة المختصة التي تكون الإحالة عليها بقوة القانون وبدون صائر.

يمكن الحكم بعدم الاختصاص النوعي تلقائيا من لدن قاضي الدرجة الأولى."

كما نص الفصل 353 من نفس القانون على أنه "تبت محكمة النقض ما لم يصدر نص صريح بخلاف ذلك في:..

- البت في تنازع الاختصاص بين محاكم لا توجد محكمة أعلى درجة مشتركة بينها غير محكمة النقض؛ "

45 - بخصوص القانون المحدث لمحاكم إدارية، فقد نصت المادة 8 من القانون المحدث لمحاكم إدارية على أنه "تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في ...النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية"، كما ورد في المادة 12 منه "تعتبر القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي من قبيل النظام العام، وللأطراف أن يدفعوا بعدم الاختصاص النوعي في جميع مراحل إجراءات الدعوى، وعلى الجهة القضائية المعروضة عليها القضية أن تثيره تلقائيا"، ونصت المادة 13 منه على أنه "إذا أثير دفع بعدم الاختصاص النوعي أمام جهة قضائية عادية أو إدارية وجب عليها أن تبت فيه بحكم مستقل ولا يجوز لها أن تضمه إلى الموضوع.

تضمنت قواعد إجرائية وأخرى موضوعية، غير أن تنزيلها بغاية تحديد المختصة نوعيا للبت في القضـــايا المتعلقة ببعض العقود لم يكن بالأمر الهين لصــعوبة تحديد طبيعتها الإدارية أو التجارية، وخاصـــة ما يتعلق بعقود الصــفقات المبرمة من الباطن-**أولا**- والعقود المتضــمنة للإحالة على دفتر الشـروط الإدارية العامة المطبق على صـفقات الأشـغال-**ثانيا**- والعقود المبرمة من طرف مقاولات خضعت لمساطر معالجة صعوبات المقاولة –**ثالثا**-.

أولا: وضعية عقود الصفقات المبرمة من الباطن

يعتبر العقد –من حيث المبدأ- إداريا إذا توافرت فيه ثلاثة عناصر متمثلة في إبرامه من طرف أحد أشخاص القانون العام، واتصاله بتسيير مرفق عمومي، فضلا عن تضمينه شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وهي عناصر إذا استجمعها عقد الصفقة اعتبر إداريا[46]، غير أنه اعتبارا لتطور أساليب تدبير الإدارة للمرافق العمومية وإشراكها لأشخاص القانون الخاص في تسيير تلك المرافق، وإبرام هؤلاء لعقود صفقات في إطار المهام المكلفين بها، فقد أعيد النظر في مفهوم العقد الإداري حيث تم التخلي أحيانا على المعيار العضوي في مقابل اعتماد موضوع العقد لتحديد طبيعته، وهكذا أضفت محكمة النقض صفة العقد الإداري على عقد الصفقة المبرم من طرف أشخاص معنوية خاصة مكلفة بمهام المرفق العام[47].

وللأطراف أن يستأنفوا الحكم المتعلق بالاختصاص النوعي أيا كانت الجهة القضائية الصادر عنها أمام محكمة النقض التي يجب عليها أن تبت في الأمر داخل أجل ثلاثين يوما يبتدئ من تسلم كتابة الضبط بها لملف الاستئناف".

[46] - ورد في قرار لمحكمة النقض: " يعتبر العقد –من حيث المبدأ- إداريا إذا توافرت فيه ثلاث عناصر وهي: إبرامه من طرف أحد أشخاص القانون العام، واتصاله بتسيير مرفق عمومي، فضلا على تضمينه شروطا غير مألوفة في القانون الخاص وهي عناصر إذا استجمعها عقد الصفقة اعتبر عقدا إداريا" قرار رقم 1/138 صادر بتاريخ 2015/01/22 في الملف الإداري رقم 2014/1/4/3702:

[47] - ورد في قرار لمحكمة النقض يتعلق بعقد صفقة مبرم بين شركة العمران واحدى المقاولات: "حيث إن التعاقد بين الطرفين في إطار قانون الصفقات العمومية وبخصوص اشغال تهيئة الشبكة الكهربائية والانارة العمومية وشبكة الهاتف يندرج ضمن المساهمة في تدبير المرفق العام، بصرف النظر عن الشكل القانوني للشركة المتعاقد معها، التي وإن اتخذت شكل شركة مساهمة خاضعة لمقتضيات القانون رقم 03.27 فإنها بقيت تمارس بعض الصلاحيات والمهام المتعلقة بتدبير المرفق العام، والتي تندرج الاشغال المتعاقد بشأنها ضمنها، مما يكون معه الحكم المستأنف صائبا وواجب التأييد" قرار رقم 1/764 صادر بتاريخ 2017/05/18 في الملف الإداري رقم 2017/1/4/1690.

كما ورد في قرار آخر صادر عنها يتعلق بعقد مبرم بين الجامعة الملكية المغربية لألعاب القوى واحدى المقاولات: "حيث إن الجامعة الملكية المغربية لألعاب القوى وإن كانت جمعية رياضية إلا أنها مكلفة بتدبير مرفق ألعاب القوى كمرفق عمومي على الصعيدين الوطني والدولي، وتبعا لذلك خول لها القانون في هذا الإطار سلطة التنظيم والمراقبة والسهر على تدبير وتسيير المرفق المذكور في إطار تفويض امتياز السلطة العامة، وما دام أن عقد التوريد الذي أبرمته مع المستأنفة تم بمناسبة تسيير المرفق (توريد مجموعة من الأحذية والألبسة الرياضية للرياضيين المغاربة الذين

واعتبارا لموضوع العقد الصفقة المبرم من الباطن بين المقاولة صاحبة الصفقة ومقاولة أخرى وفقا لمقتضيات المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، فإن التساؤل يثار بخصوص طبيعته والمحكمة المختصة للبت في النزاعات المترتبة عنه؟

يقصد بالتعاقد من الباطن ذلك العقد المكتوب الذي يعهد بموجبة صاحب الصفقة تحت مسؤوليته، إلى الغير بتنفيذ جزء من الصفقة المسندة إليه.

فإذا كان عقد الصفقة وفقا للتعريف الوارد بالمرسوم المتعلق بالصفقات العمومية[48] والمبرم بين الأطراف المحددة بموجبه يعد عقدا إداريا، فإن هناك مجموعة من الاعتبارات توحي بالطبيعة الإدارية للعقد من الباطن المبرم بين صاحبة الصفقة ومقاولة أخرى، منها ما يتصل بالتنظيم القانوني للعقد المذكور في إطار مرسوم الصفقات العمومية –**أ**- ومنها ما يرتبط بمبدأ عدم جواز تجزئة المنازعة –**ب**- واتصال العقد بإنجاز أعمال عامة –**ت**-.

أ -التنظيم القانوني للتعاقد من الباطن بموجب مرسوم الصفقات العمومية (المادة 151):

في سياق تنظيمه لمسطرة إبرام عقد الصفقة وضبطه للالتزامات الملقاة على عاتق صاحب الصفقة، تطرق المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لأحكام التعاقد من الباطن بالنظر لارتباطه بالعقد الأصلي المتعلق بالصفقة بغاية ضمان حسن تنفيذ العمل موضوع التعاقد، لذلك فكل تعاقد من الباطن يتعين أن يخضع للالتزامات التي رتبتها المادة 151 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية والمتمثلة فيما يلي:

-عدم تجاوز التعاقد من الباطن نسبة خمسين في المائة (50%) من مبلغ الصفقة، مع احتساب جميع الرسوم؛

- عدم شمول التعاقد للحصة أو الجزء الرئيسي من الصفقة؛

يمثلون المملكة المغربية بألعاب القوى بمدينة لندن برسم سنة 2017)، ويتضمن كذلك شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، فإنه يعتبر عقدا إداريا، يندرج النزاع بشأنه نوعيا للقضاء الإداري" قرار محكمة النقض عدد 1/1619 صادر بتاريخ2022/12/15 في الملف الإداري عدد: 2022/1/4/5384.

[48] - عرفت المادة 4 البند 13 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية عقد الصفقة بكونه "كل عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات".

- استيفاء المتعاقدين من الباطن الشروط المطلوبة من المتنافسين المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم؛

- ضرورة التعاقد مع أصحاب أعمال مقيمين بالمغرب؛

- ضرورة تبليغ صاحب المشروع نسخة مشهود بمطابقتها للأصل من عقد التعاقد من الباطن؛

- إمكانية رفض صاحب المشروع للتعاقد من الباطن في حالة عدم استيفاء المتعاقد من الباطن للشروط المطلوبة من المتنافسين المحددة في المادة 27 من المرسوم؛

- تضمين العقد من الباطن للبيانات المحددة قانونا؛

- تضمين دفتر الشروط الخاصة للبيان المتعلق بتقديم صاحب الصفقة للبيانات المثبتة لأداء مستحقات المتعاقد من الباطن.

وهي كلها التزامات توحي بالطبيعة الإدارية للعقد من الباطن المبرم من قبل صاحب الصفقة.

ب- عدم تجزئة المنازعة بشأن الصفقة ما بين القضاء الإداري والتجاري

مادام أن الصفقات هي عقود بعوض تبرم بين صاحب مشروع من جهة، وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، وتهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات[49] وأن صاحب المشروع يتمثل في السلطة التي تبرم الصفقة مع المقاول أو المورد أو الخدماتي باسم الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية[50]، فإن العقود المتعلقة بها والخاضعة من حيث إبرامها وتدبيرها ومراقبتها للمرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، تعتبر على هذا الأساس عقودا إدارية[51]، وبالنظر لارتباط العقود من الباطن بها

[49] - البند 13 من المادة 4 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية.

[50] - البند 11 من المادة 4 من نفس المرسوم.

[51] - ورد في قرار لمحكمة النقض بهذا الخصوص: "إن العقد الرابط بين الطرفين هو عبارة عن صفقة عمومية تتعلق بأشغال ترميم وإصلاح برج الكوكب كأحد المآثر العمرانية التاريخية بالمدينة القديمة لفاس، وبالتالي فهو عقد إداري بقوة القانون، ودون الحاجة إلى البحث عن المعايير القضائية المحددة لطبيعته الإدارية، وأن المحكمة الإدارية هي المختصة نوعيا بالبت في كافة النزاعات الناشئة عنه بصريح المادة 8 من القانون رقم 41.90 المحدثة بموجبه محاكم إدارية" قرار رقم 1/204 صادر بتاريخ 2018/03/01 في الملف الإداري رقم 2018/1/4/235.

واتصال موضوعها بجزء من موضوع العقد الأصلي لعقد الصفقة، فإن المنطق القانوني يقضي بإضفاء الطابع الإداري عليها، على اعتبار أن القول بطبيعتها التجارية من شأنه أن يجعل الاختصاص للبت في المنازعات المترتبة عنها منعقدا للقضاء التجاري في مقابل إسناد الاختصاص للقضاء الإداري للفصل في منازعات العقد الأصلي، مما يترتب عنه تجزئة المنازعة المتعلقة بنفس الموضوع بين القضاء الإداري والقضاء التجاري[52]، مع ما قد ينتج عن ذلك من تضارب التوجهات القضائية ذات الصلة بموضوع واحد.

ت- قيام المتعاقد من الباطن بإنجاز أشغال عامة يجعله مساهما في تدبير مرفق عام

إذا كان موضوع عقود الصفقات العمومية يتصل بالقيام بإعمال ذات طابع عام تتمثل إما في تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات، فإن العقود المبرمة من الباطن المتفرعة عنها تستهدف نفس الموضوع، بما يجعل المتعاقد من الباطن بمجرد قبوله التعاقد على النحو المذكور شريكا للإدارة في الالتزام بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد شأنه في ذلك شأن صاحب الصفقة، وهو معطى يوحي بالطبيعة الإدارية للعقد من الباطن.

غير أن مؤيدات الطبيعة الإدارية لعقد الصفقة من الباطن، المشار إليها أعلاه، لا يمكن أن تصمد أمام وجاهة مؤيدات طبيعته التجارية المتمثلة في انتماء الطرفين المتعاقدين إلى أشخاص القانون الخاص (شركتين تجاريتين)، ذلك أن إضفاء الطبيعة الإدارية على عقد معين يتطلب –من حيث المبدأ- إبرامه من قبل شخص من أشخاص القانون العام أو على الأقل شخص من أشخاص القانون الخاص مكلف بمهام المرفق العام، وتخلف الشرط المذكور من شأنه أن يرفع على العقد صفة العقد الإداري ليعتبر عقدا تجاريا ولو أبرم في صيغة عقد صفقة[53].

---

[52] - قاعدة عدم تجزئة المنازعة بين قضائين لها أصل ثابت في بعض قرارات محكمة النقض، منها قرار يتعلق بدعوى تعويض مقدمة في مواجهة جماعة ترابية وأحد أشخاص القانون الخاص، حيث قضت محكمة الموضوع بعدم اختصاصها للنظر في الطلب المقدم في مواجهة هذا الأخير وباختصاصها في الشق الآخر الموجه ضد الجماعة الترابية، فقضى المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) بإن "النزاع الذي يجمع بين شخص عام وآخر خاص حول تنفيذ دفتر التحملات (عقد إداري) هو نزاع لا يقبل التجزئة ويكون اختصاص البت فيه منعقدا للقضاء في نطاق المادة 8 من قانون 41/90 المحدث للمحاكم الإدارية، والحكم المستأنف الذي نحا خلاف ذلك لم يكن في محله وواجب الإلغاء" قرار عدد161 صادر بتاريخ 2010/03/04 في الملف عدد130-4-1-2010.

[53] - ورد في قرار لمحكمة النقض: "حيث إن العقد الرابط بين الطرفين، وإن اتخذ شكل عقد صفقة، فهو عقد تجاري بين شركتين تجاريتين

كما أن استقلال العقد من الباطن عن عقد الصفقة، يجعل كل عقد يحتفظ بطبيعته، والتعاقد من الباطن لا يرتب أي رابطة قانونية بين صاحب المشروع مع المتعاقد من الباطن، ليظل صاحب الصفقة مسؤولا شخصيا عن جميع الالتزامات المترتبة على الصفقة سواء إزاء صاحب المشروع أو إزاء المستخدمين والأغيار، فضلا عن أن شهادة حسن تنفيذ الأعمال المتعاقد عليها من الباطن تسلم إلى المتعاقد من الباطن من قبل صاحب الصفقة[54]، مما يؤكد أن العقد من الباطن يحتفظ بذاتيته واستقلاليته عن العقد الأصلي، مما يوجب تكييفه من حيث طبيعته بمعزل عن عقد الصفقة الأصلي.

على هذا النحو سار العمل القضائي لمحكمة النقض، إذ أكد على الطبيعة التجارية للعقد من الباطن المبرم من قبل المقاولة صاحبة الصفقة، وهو ما نصادفه في قرار لها ورد فيه: "حيث إن البين من وثائق الملف أن الأمر بالنازلة يتعلق بعقد من الباطن بين شركتين تجاريتين ولم يثبت أن الإدارة كانت طرفا فيه، وبالتالي فإنه يتعلق بعقد تجاري يندرج النزاع نوعيا بشأنه ضمن اختصاص القضاء التجاري، والمحكمة التجارية لما صرحت بعدم اختصاصها النوعي للبت في الطلب، تكون قد جانبت الصواب وحكمها واجب الإلغاء"[55]

كما ورد في قرار آخر لمحكمة النقض: "حيث يهدف طلب المستأنفة إلى الحكم على المجمع الشريف للفوسفاط بتعويض عن الأضرار التي لحقت بها جراء عدم صرف مستحقاتها المرتبة عن تنفيذ عقد من الباطن مبرم بينها (أي شركة أكتومتال) وشركة سامسونج، لا تتوفر فيه عناصر ومقومات العقد الإداري لكون أحد أطرافه ليس بشخص من أشخاص القانون العام ولا يتضمن شروطا غير مألوفة في القانون الخاص، وبالتالي فإن النزاع وما يرتبط به إنما يخرج عن مجال اختصاص المحكمة الإدارية طبقا للضوابط المنصوص عليها في المادة 8 من القانون

تختص المحاكم التجارية بالنظر فيه طبقا للمادة 5 من القانون رقم 95-53 المحدث للمحاكم التجارية وأن اتفاق الطرفين فيه على إسناد الاختصاص للمحكمة الإدارية يبقى غير مؤثر مادام الاختصاص النوعي هو من النظام العام وتنظمه قواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، والمحكمة التجارية لما صرحت باختصاصها نوعيا للبت في الطلب تكون قد صادفت الصواب" قرار عدد 1/450صادر بتاريخ 2014/04/10 في الملف الإداري عدد 2014/1/4/680.

[54] - الفقرة الأخيرة من المادة 151 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية.

[55] - قرار عدد 1/82 صادر بتاريخ 2022/01/20 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/6532.

رقم 90-41 المحدثة بموجبه محاكم إدارية، ويندرج بالتالي ضمن الاختصاص النوعي للقضاء التجاري، والمحكمة لما صرحت بعدم اختصاصها النوعي للبت في الطلب تكون قد صادفت الصواب "[56].

ثانيا: وضعية العقود المتضمنة للإحالة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال

إن تطور أساليب إدارة المرفق العام رافقه تطور على مستوى تحديد مفهوم العقد الإداري، حيث تم تبني المعيار المادي لإضفاء الصفة الإدارية على بعض العقود، من خلال إيلاء أهمية خاصة لعنصر اتصال موضوع بتدبير المرفق العام، إذ كلما كان موضوع العقد يهم تنظيم أو تسيير أو إدارة المرفق العام أو المساهمة فيه إلا وعد إداريا، لذلك اعتبر القضاء أحيانا هذا المعيار كاف لتمييز العقد الإداري عن عقود القانون الخاص، إذ ورد في قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا بمصر "أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره..". أي أن المعيار المميز للعقود الإدارية ليس هو صفة المتعاقد بل موضوع العقد واتصاله بالمرفق العام، ويلحق بعنصر تدبير المرفق العام شرط آخر يرتبط بتضمين العقد شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، ويتعلق الأمر بالشروط الاستثنائية، أي الشروط التي تظهر فيها الإدارة كطرف آمر في العقد سواء وردت في العقد صراحة أو ضمنا، وتتصل على وجه الخصوص بالشروط التي تمنح الإدارة امتيازات في مواجهة المتعاقد كحقها في تعديل العقد أو فسخه بإرادتها المنفردة، وإمكانية توقيعها لجزاءات على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته، والإشراف على تنفيذ العقد وتغيير طريقة تنفيذ.

في هذا السياق يثار التساؤل، بخصوص طبيعة عقود الصفقات من الباطن التي تتضمن بندا يحيل على إعمال مقتضيات دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال بخصوصها؟

[56] - قرار عدد 1/1710 صادر بتاريخ 200/12/22 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/5739.

الأصل أن الإحالة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال المضمنة في العقد المبرم من طرف الشخص المعنوي العام تعد من قبيل الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص، على نحو يجعل العقد إداريا سيما إذا اتصل موضوعه بتدبير مرفق عام، غير أن تضمين البيان المذكور بالعقد المبرم من الباطن بين صاحب الصفقة وشركة تجارية ليس من شأنه أن ينزع عن العقد طابعه التجاري، وبالتالي يبقى القضاء التجاري هو الجهة المختصة للبت في المنازعات المترتبة عنه وفق ما أكدته محكمة النقض في قرار صادر عنها ورد فيه: "حيث إن العقود لا تعتبر إدارية إلا إذا توفرت فيها شروط محددة أولاها أن يكون أحد طرفي العقد شخصا من أشخاص القانون العام، وأن يكون العقد المذكور الهدف منه خدمة مرفق من المرافق العامة، وأن تتضمن شروطا غير مألوفة، والثابت من وثائق الملف أن طرفي النزاع شركتان تجاريتان خاضعتين لأحكام القانون الخاص وأن النزاع المثار بينهما يجد أساسه في عقد يخضع بالأساس للقانون الخاص، وأن إحالة العقد المذكور على الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال لحساب الدولة لا يضفي على العقد صفة العقد الإداري، وبالتالي يبقى الطلب من اختصاص المحاكم التجارية نوعيا، والمحكمة لما صرحت بعدم اختصاصها نوعيا للبت في الطلب تكون جانبت الصواب وحكمها واجب الإلغاء"[57].

ثالثا: الاختصاص بشأن منازعات العقود المبرمة من طرف مقاولات خضعت لمساطر معالجة صعوبات المقاولة

إن فتح مسطرة التسوية القضائية في مواجهة المقاولة التي تعاني من صعوبات يدخلها في إطار نظام قانوني خاص غايته إنقاذ وضعيتها وتوفير الظروف الملائمة لضمان استمراريتها، حيث يمنح السنديك مجموعة من الصلاحيات، إذ يكلف إما بمراقبة عمليات التسيير، أو بمساعدة رئيس المقاولة في جميع الأعمال التي تخص التسيير أو في بعضها، أو بأن يقوم لوحده، بالتسيير

[57] - القرار رقم: 1/135 المؤرخ في: 2018/02/15 ملف إداري رقم: 2018/1/4/111.

الكلي أو الجزئي للمقاولة[58]، وتشغيل الحسابات البنكية للمقاولة لما فيه مصلحتها[59]، وبيان وضعيتها المالية والاقتصادية وتقديم الاقتراحات المناسبة[60]، فضلا عن مهامه المتصلة بتحقيق الديون[61]، وتسليم قائمة بالديون المصرح بها -مع اقتراحاته بالقبول أو الرفض أو الإحالة على المحكمة- إلى القاضي المنتدب[62]، على أساس أن يقرر هذا الأخير، بناء على اقتراحات السنديك، قبول الدين أو رفضه أو يعاين إما وجود دعوى جارية أو أن المنازعة لا تدخل في اختصاصه، فإذا كان الدين المذكور موضوع نزاع أمام جهة إدارية أو قضائية، فإن القاضي المنتدب يرجئ البت في التصريح إلى غاية الفصل في المنازعة [63].

ومنح مجموعة من الصلاحيات للسنديك أو القاضي المنتدب لا يفيد نزع الاختصاص، بشأن المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي أبرمتها المقاولة، الخاضعة لمسطرة المعالجة، من القضاء الإداري، ذلك أن مقتضيات المادة 729 من مدونة التجارة –الواردة ضمن باب تحقيق الديون- تتيح للقاضي المنتدب إمكانية التصريح بعدم اختصاصه، مما يفيد أن القضاء الإداري يظل مختصا للبت في منازعات العقد الإداري رغم فتح مساطر معالجة صعوبات المقاولة في مواجهة صاحبة الصفقة التي سبق أبرمت ذلك العقد، وهو الأمر المصادف في قرار لمحكمة النقض ورد فيه "ن الثابت من وثائق الملف كون المبلغ المطلوب تحويله من طرف صندوق تمويل الطرق إلى حساب التسوية القضائية الخاص بالشركة المستأنف عليها يتعلق بعقود صفقات عمومية منازع في تنفيذها من طرف الإدارة، ومعلوم أن عقود الصفقات العمومية تعتبر عقودا إدارية بقوة القانون، وأن النزاعات الناجمة عنها تبقى ضمن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية طبقا للمادة 8 من القانون رقم 41-90 المحدث لها حتى وإن كان الطرف المتعاقد مع الإدارة خاضعا لمساطر معالجة الصعوبة، وبالتالي فإن عدم تصريح القاضي المنتدب بعدم

---

[58] - المادة 592 من مدونة التجارة.

[59] المادة 593 من نفس القانون.

[60] المادة 595 من نفس القانون

[61] - المادة 726 من نفس القانون

[62] - المادة 727 من نفس القانون.

[63] - المادة 729 من نفس القانون.

اختصاصه وتصديه لموضوع نزاع إداري يعد خرقا لقواعد الاختصاص النوعي ويجعل الأمر المستأنف واجب الإلغاء"[64].

ويمكن أن نستشف نفس التوجه في قرار آخر لمحكمة النقض يتصل بمنازعة تتعلق بتحصيل دين عمومي، إذ أكدت هذه الأخيرة على أنه "لئن كانت المحكمة التجارية المفتوح أمامها التسوية القضائية أو التصفية القضائية مختصة بالنظر في كل النزاعات التي تنشأ عن التسوية القضائية، فإنه بالنظر لطبيعة النزاع الحالي المتعلق بإجراءات نظمتها مدونة التحصيل ومنها مسطرة الإشعار للغير الحائز الذي سلكته المستأنفة باعتباره دينا من الديون العمومية والذي أخضعته للاختصاص المحكمة الإدارية، فإنه بذلك يكون النزاع الحالي من اختصاص هذه الأخيرة وهو ما قضت به المحكمة في حكمها المستأنف وبذلك كان واجب التأييد"[65].

المطلب الثاني: وضعية العقود الإدارية المبرمة مع مقاولات خضعت لمسطرة التسوية القضائية

يعد موضوع العقود الإدارية المبرمة مع مقاولات خضعت لمسطرة التسوية القضائية من المواضيع التي تتقاطع بشأنها مقتضيات القانون العام مع مدونة التجارة على نحو قد يصعب معه التوفيق بينهما، ويجعل أمر الفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود المذكورة أكثر تعقيدا سيما ما يتصل بالمنازعات المرتبطة بالفسخ، حيث يبرز الإشكال المرتبط بمآل العقد الإداري بعد خضوع صاحبة الصفقة لمساطر معالجة صعوبات المقاولة –**أولا**- وما إذا كان العقد المذكور يندرج ضمن مفهوم العقود الجارية المنصوص عليها في المادة 588 من مدونة التجارة-**ثانيا**-.

أولا: مآل العقد الإداري بعد خضوع صاحبة الصفقة لمساطر معالجة صعوبات المقاولة

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 588 من مدونة التجارة على أنه "لا يمكن أن يترتب عن مجرد فتح التسوية القضائية تجزئة أو إلغاء أو فسخ العقد، على الرغم من أي مقتضى قانوني

[64] - قرار عدد 1/789 صادر بتاريخ 2014/12/06 في الملف الإداري عدد2014/1/4/1299.

[65] - قرار عدد 832 صادر بتاريخ 2012/12/10 في الملف الإداري عدد1627-4-1-2012 .

أو شرط تعاقدي" مما مؤداه أن الأمر يتعلق بقاعدة آمرة من متعلقات النظام العام بحيث لا يمكن أن يصمد أي نص قانوني أو اتفاق يقضي بفسخ العقد لمجرد فتح مسطرة التسوية القضائية أمام صرامة القاعدة الآمرة التي يقررها المقتضى القانوني المذكور.

في مقابل ذلك تنص الفقرة الثانية من المادة 52 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال على أنه "في حالة التسوية القضائية، تفسخ كذلك الصفقة بقوة القانون وبدون تعويض إذا لم ترخص السلطة القضائية المختصة للمقاول بمواصلة استغلال مقاولته" وهو نفس المقتضى الذي تضمنته الفقرة الثانية من المادة 31 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة.

على الرغم من أن القاعدة التي أقرتها الفقرة الأخيرة من المادة 588 من مدونة التجارة تتصل بالنظام العام ووردت في قانون يعتبر أسمى من المرسوم الذي تضمن قاعدة فسخ عقد الصفقة بقوة القانون في حالة فتح مسطرة التسوية القضائية، فإن خصوصية العقود الإدارية واتصال أهم أحكامها بالمصلحة العامة يجعلها أولى بالاعتبار، بما يعنيه ذلك أن فتح مسطرة التسوية القضائية مع تكليف السنديك بمراقبة عمليات تسيير المقاولة أو بمساعدة رئيسها في أعمال التسيير لا يؤدي إلى فسخ عقد الصفقة، أما تكليف السنديك بالتسيير الكلي للمقاولة لوحده[66]، فإنه موجب لفسخ عقد الصفقة بقوة القانون وبدون تعويض إعمالا لمقتضيات المادة 52 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال.

مع الإشارة إلى أنه يبقى للإدارة –في جميع الأحوال- الحق في فسخ العقد الإداري إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، استنادا إلى القواعد العامة التي تحكم العقود الإدارية.

[66] - مع الإشارة إلى أن مهام السنديك يحددها الحكم القاضي بفتح مسطرة التسوية القضائية (المادة 592 من مدونة التجارة)

فضلا عن ذلك، فتقاطع القانون التجاري مع مقتضيات القانون العام بخصوص وضعية المقاولات الخاضعة لمسطرة التسوية القضائية يبرز على مستوى الصلاحية المخولة للسنديك اتجاه العقود الجارية وما إذا كانت تندرج ضمنها العقود الإدارية.

ثانيا: مدى اعتبار العقد الاداري مندرجا ضمن العقود الجارية المنصوص عليها في المادة 588 من مدونة التجارة

ورد في المادة 588 من مدونة التجارة بأنه "بإمكان السنديك وحده أن يطالب بتنفيذ العقود الجارية بتقديم الخدمة المتعاقد بشأنها للطرف المتعاقد مع المقاولة. ويفسخ العقد بقوة القانون بعد توجيه إنذار إلى السنديك يظل دون جواب لمدة تفوق شهرا.

يجب على المتعاقد أن يفي بالتزاماته رغم عدم وفاء المقاولة بالتزاماتها السابقة لفتح المسطرة. ولا يترتب عن عدم تنفيذ هذه الالتزامات سوى منح الدائنين حق التصريح بها في قائمة الخصوم.

عندما لا يختار السنديك متابعة تنفيذ العقد، يمكن أن يؤدي ذلك إلى دعوى للتعويض عن الأضرار يدرج مبلغه في قائمة الخصوم. غير أنه يمكن للطرف الآخر تأجيل إرجاع المبالغ الزائدة التي دفعتها المقاولة تنفيذا للعقد إلى حين البت في دعوى التعويض عن الأضرار.

تستثنى عقود الشغل من تطبيق مقتضيات الفقرات السابقة.

لا يمكن أن يترتب عن مجرد فتح التسوية القضائية تجزئة أو إلغاء أو فسخ العقد، على الرغم من أي مقتضى قانوني أو شرط تعاقدي. "

اعتبارا لذلك، فالبنود التعاقدية والمقتضيات القانونية التي تخول للمتعاقد إمكانية فسخ العقد يتم تعطيلها مقابل إعمال المقتضى القانوني السالف الذكر، حيث تظل العلاقة التعاقدية مستمرة، ويبقى السنديك هو الجهة المخاطبة بالنسبة للمتعاقد مع المقاولة الخاضعة لمسطرة التسوية القضائية، ويمكن له (أي السنديك) وحده أن يطالب بتنفيذ العقود الجارية بتقديم الخدمة المتعاقد بشأنها للطرف المتعاقد مع المقاولة، ولا يمكن للمتعاقد أن يبادر إلى

فسخ عقد الصفقة ولو تخلفت المقاولة عن القيام بالتزاماتها إلا بعد توجيه إنذار إلى السنديك يظل دون جواب لمدة تفوق شهرا، والغاية من هذا الإجراء الشكلي المتمثل في الإنذار الموجه إلى السنديك هو استيضاح ومعرفة موقفه بشأن إرادته في استمرار سريان العلاقة التعاقدية وإشعاره بشأن الالتزامات المترتبة عن المقاولة وذلك حتى يكون على بينة من وضعية المقاولة اتجاه الأطراف المتعاقدة معها لكي يتأتى له اتخاذ القرار المناسب بخصوص العقد، وبالتالي مساعدته على إعداد مخطط لتسوية وضعيتها، وعدم سلوك المسطرة المذكورة من شأنه أن يربك مهامه ويعيق دوره في إنقاذ المقاولة وإيجاد الحل المناسب لضمان استمرارية نشاطها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن النصوص القانونية المتعلقة بمسطرة صعوبات المقاولة تعد من متعلقات النظام العام.

فالمشرع التجاري وضع قواعد خاصة للعقود الجارية بعد فتح مسطرة التسوية القضائية خروجا عن القواعد العامة، من خلال السلطة التي منحها للسنديك بشأن مواصلة العقود أو التخلي عنها، على نحو يجعل إرادة المتعاقد مع المقاولة مكبلة مقارنة بالصلاحية المخولة للسنديك الذي تبقى له سلطة تقدير مدى نفعية العقد، باعتبار أن نظام صعوبات المقاولة يتمحور حول فكرة إنقاذ المقاولة ومساعدتها على مواصلة نشاطها.

والعقد الجاري هو كل عقد أبرم قبل صدور الحكم بفتح المسطرة ولم يتم الانتهاء من تنفيذ مختلف أجزائه وقت صدور الحكم، وذلك بصرف النظر عن مدى كونه من العقود المستمرة أو العقود الفورية، ويعد عقدا جاريا كل عقد أبرمه رئيس المقاولة أو مسيرها مع الأغيار في وقت سابق على فتح مسطرة التسوية القضائية ولكن آثاره تستمر في السريان بعد حكم فتح المسطرة.

بإسقاط التعريف المذكور على العقود الإدارية ومنها عقود الصفقات –على نحو مجرد-، يتبين أنها تندرج ضمن مقصود المادة 588 من مدونة التجارة التي لم تستثن من حكمها سوى عقود الشغل، فضلا عن أن أحكامها تتصل بالنظام العام، والغاية من تشريعها المتمثلة في إنقاذ المقاولة بإيجاد الحل المناسب لضمان استمرارية نشاطها توحي بشمولها لجميع العقود الإدارية.

غير أن الحسم فيما إذا كانت العقود الإدارية تندرج ضمن مفهوم العقود الجارية، يقتضي استحضار خصوصية تلك العقود المستمدة من مسطرة إبرامها وتنفيذ مقتضياتها وآليات إنهائها، وارتباط موضوعها بتدبير مرفق عام بغاية تحقيق مصلحة عامة، وتأطيرها بموجب نصوص خاصة تضمنت مقتضيات استثنائية، فضلا عن تعلقها بمال عام يتطلب رعاية خاصة على نحو يجعل حسن تدبيره أولى بالاعتبار.

ذلك أن القول بإدراج العقود الإدارية ضمن حكم العقود الجارية يتنافى مع خصوصيات تلك العقود التي يُعترَف للإدارة بخصوصها بسلطات استثنائية تمتد إلى إمكانية إنهائها لمتطلبات المصلحة العامة إعمالا لقواعد القانون العام، لذلك يبدو من غير المنطقي تعليق مدى استمراريتها على إرادة السنديك، فضرورة المصلحة العامة تبقى أولى بالاعتبار ويتعين ترجيحها على المصلحة المتوخاة من استمرارية المقاولة.

على هذا الأساس اعتبرت محكمة النقض أن عقد الاحتلال المؤقت للملك العمومي لا يدخل في عداد العقود الجارية، وورد في قرار صادر عنها بهذا الشأن: "حيث تعيب الطالبة القرار المطعون فيه بعدم الارتكاز على أساس ونقصان التعليل وخرق مقتضيات المادة 573 من مدونة التجارة، ذلك أن السنديك هو وحده الذي له صلاحية اتخاذ القرار بخصوص تنفيذ العقود الجارية او فسخها، وأن المتعاقد في العقود الجارية ملزم بتنفيذ التزاماته رغم عدم وفاء المقاولة بالتزاماتها السابقة، ولا يمكن فسخ العقد إلا بعد توجيه الإنذار إلى السنديك وعدم جوابه بعد شهر من توصله، وأن المطلوبة في النقض ملزمة بإتباع هذه الإجراءات وتقديم طلب إلى السنديك باسترداد المحل داخل الأجل المحدد قانونا، ثم بعد ذلك تقديم طلب إلى القاضي المنتدب في إطار المقتضيات المنظمة لصعوبات المقاولة، وأن محكمة الموضوع لم تجب على أثير بخصوص ذلك واكتفت بالرد على الدفع بعدم الإختصاص والدفع بعدم القبول لإنعدام الصفة، مما يناسب نقض القرار.

لكن، حيث إن محكمة الاستئناف لما تبين لها من وثائق الملف أن الأمر يتعلق بطلب إخلاء وإفراغ ملك عمومي مينائي خاضع لمقتضيات الظهير الشريف المؤرخ في 30 يونيو 1918 المتعلق

بالإحتلال المؤقت للأملاك العمومية، ولا يتعلق بعقد من العقود التجارية التي تحكمها مقتضيات المادة 573 من مدونة التجارة، واستندت فيما انتهت إليه إلى أن عقد استغلال الملك العمومي الميناثي عقد إداري له طابع مؤقت ولا تنطبق بشأنه مقتضيات المادة 573 وما يليها من مدونة التجارة المتعلقة بالعقود التجارية، تكون قد بنت قضاءها على أساس من القانون وعللت قرارها تعليلا سائغا"[67]

وأكدت في قرار آخر بأنه "لما كان عقد استغلال ملك عمومي مينائي عقد إداري له طابع مؤقت، فلا تطبق بشأنه مقتضيات المادة 573 وما يليها من مدونة التجارة المتعلقة بالعقود الجارية، المتمسك بها من طرف المستأنف"[68].

فإذا كانت محكمة النقض لم تبرز دواعي إخراج العقود الإدارية من دائرة العقود الجارية، فإن الاعتبارات المتصلة بخصوصية العقود المذكورة على النحو السالف بيانه تبقى هي المتحكمة في توجهها، إذ ليس من المنطقي تعليق مآل عقد إداري يرتبط بتدبير مرفق عام على إرادة السنديك، والحال أن المبادئ العامة الناظمة للعقود الإدارية وفق ما كرسها الفقه والقضاء تتيح للإدارة المتعاقدة إمكانية إنهاء العقد الإداري لأسباب ترتبط بالمصلحة العامة، وسلطتها بهذا الخصوص لا يمكن أن يحد منها فتح مسطرة التسوية القضائية في مواجهة المقاولة صاحبة الصفقة.

حاصل ذلك أن تقاطع نصوص القانون التجاري مع قواعد القانون العام المؤطرة للعقود الإدارية بمثلما يفرز إشكالات تتصل بتحديد الجهة القضائية المختصة للبت في المنازعات المرتبطة بتلك العقود، فضلا عن إشكالات أخرى تتصل بمآل العقد الإداري المبرم مع مقاولة خضعت لمسطرة التسوية القضائية وما إذا كان العقد المذكور يندرج ضمن مفهوم العقود الجارية، فإن هذه الأوضاع من شأنها أن تفرز توجهات قضائية متنافرة على نحو يؤثر على تدبير منازعات أشخاص القانون العامة المتعلقة بالعقود الإدارية، باعتبار أن مقتضيات الأمن القانوني

---

[67] - قرار محكمة النقض عدد 1/545 صادر بتاريخ 2022/05/05 في الملف الإداري عدد 2020/1/4/1414.

[68] - قرار محكمة النقض عدد 1/1123 صادر بتاريخ 2017/09/14 في الملف الإداري عدد 2017/1/4/2809

والقضائي تقتضي العلم المسبق للمتقاضي بالنصوص القانونية المؤطرة للمنازعة وهو ما يصطلح عليه بمبدأ التوقع، والحال أن منازعات من هذا القبيل يتخلف فيها المبدأ المذكور، في ظل تعدد التأويلات القضائية والتي لا يمكن توحيدها إلا خلال مرحلة النقض.

المبحث الثاني: إشكالات منازعات العقود الادارية المترتبة عن القصور التشريعي

لئن عمل المشرع على تنظيم أحكام أهم العقود الإدارية بموجب نصوص قانونية خاصة، فإن الممارسة العملية كشفت عن نزاعات استحال توقع حدوثها، فلم ترصد لها مقتضيات خاصة، فضلا عن أن بعض النصوص القانونية المؤطرة لها طالها غموض فتعذر استكناه مؤداها بكل يسر، مما جعلها قابلة لتأويلات متعددة مما شأنه أن يفضي إلى اختلاف في تدبير بعض منازعات العقود الإدارية.

وترتبط أهم إشكالات العقود الإدارية المترتبة عن القصور التشريعي بمسألة إيقاف إجراءات حجز الضمانة النهائية، حيث يثار التساؤل بخصوص مدى إمكانية تدخل القضاء الاستعجالي في هذا النوع من المنازعات –**المطلب الأول**- فضلا عن الاشكال المتعلق بفوائد التأخير عن الضمانات المالية –**المطلب الثاني**.

المطلب الأول: إيقاف اجراءات حجز الضمانة النهائية

تتسم عملية إبرام العقود الإدارية ومنها عقود الصفقات العمومية بطابعها المركب الناتج عن تلاحق عدة اجراءات مترابطة فيما بينها، مما يجعل المنازعات المثارة خلال هذه العملية موسومة بالاستعجال، الأمر الذي يقتضي البت فيها بشكل مستعجل، لتفادي التأثير السلبي لأي إجراء غير مشروع على سلسلة الإجراءات الموالية، وعلى نتيجتها النهائية المتصلة بإرساء الصفقة على متنافس معين، كما أن حسن تدبير الصفقة المتوخى من الاجراءات الخاصة بالتعاقد يبقى غير مستدرك في حالة التأخر في الفصل في منازعات من هذا القبيل نتيجة تعذر إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، وتصحيح الاخلالات التي شابت عملية التعاقد بعد الشروع في تنفيذ الصفقة، كما أن المنازعات المرتبطة بحجز الضمانات المالية تتطلب إجراءات استعجالية تحفظية لتجنب الآثار المترتبة عن الشطط في تفعيلها.

لذلك، يبقى الإطار القانوني الملائم لهذا النوع من المنازعات هو القضاء الاستعجالي باعتباره الجهة القضائية الكفيلة بحسم المنازعة خلال أجل معقول بما يكفل ضمان حسن تدبير الإنفاق العمومي، من خلال تفادي التكلفة المالية المترتبة على القرارات التي تتخذها الإدارة صاحبة المشروع في حالة ثبوت عدم مشروعيتها. وتتمثل الآليات الاستعجالية القضائية في المجال الإداري، في القضاء الاستعجالي الذي يمارسه رئيس المحكمة أو من ينوب عنه[69]، فضلا على آلية إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية المناطة بمحكمة الموضوع[70].

فإذا كان يتعذر على قاضي الموضوع الحكم بإيقاف تنفيذ القرار المتعلق بحجز الضمانات المالية في إطار المادة 24 من القانون المحدث لمحاكم إدارية، باعتبار أن القرار المذكور يتخذ من قبل صاحب المشروع إعمالا لبنود العقد، بما يجعله متصلا بهذا الأخير، وغير قابل للطعن بالإلغاء[71]، فإنه في ظل الفراغ التشريعي على مستوى تدخل القضاء الاستعجالي في قضايا الصفقات العمومية، يثار التساؤل بخصوص ما إذا كانت القواعد العامة المؤطرة لعمل القضاء الاستعجالي تتيح لهذا الأخير امكانية الأمر بإيقاف حجز الضمانات المالية؟

ذلك أن مقتضيات المادة 19 من القانون المحدث لمحاكم إدارية تنص على أنه "يختص رئيس المحكمة الإدارية أو من ينيبه عنه بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر القضائية للبت في الطلبات الوقتية والتحفظية"، كما نصت المادة السابعة من القانون المذكور على أن القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية تطبق أمام المحاكم الإدارية ما لم ينص قانون خاص على خلاف ذلك، مما يعني أن المشرع المغربي وإن كان قد أشار إلى بعض الإجراءات المسطرية في قانون إحداث المحاكم الإدارية، فإنه اعتمد باقي الإجراءات الأخرى المنصوص عليها في المسطرة

[69] - ورد في المادة 19 من القانون رقم:90-41 المحدث لمحاكم إدارية:" يختص رئيس المحكمة الإدارية أو من ينيبه عنه بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر القضائية بالنظر في الطلبات الوقتية والتحفظية".

[70] - ورد في المادة 24 من نفس القانون:" للمحكمة الإدارية أن تأمر بصورة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري رفع إليها طلب يهدف إلى إلغائه إذا التمس ذلك منها طالب الإلغاء صراحة".

[71] - يشترط لقبول دعوى إيقاف تنفيذ قرار إداري استنادا إلى المادة 24 المشار إليها أعلاه، ضرورة تقديم طعن بالإلغاء في القرار الإداري المطلوب إيقاف تنفيذه، ومادام أن قرار حجز الضمانات المالية يعتبر قرارا متصلا بالعقد وغير قابل للطعن بالإلغاء، فإن طلب إيقاف تنفيذه يبقى هو الآخر غير مقبول.

المدنية، خصوصا تلك التي لا تتعارض ومسطرة التقاضي الإدارية، ومنها المقتضيات المؤطرة للقضاء الاستعجالي المتمثلة في الفصول من 149 إلى 154 من قانون المسطرة المدنية[72]، وهي مقتضيات قررت ضوابط للدعوى الاستعجالية، بحيث جعلت اختصاص القاضي الاستعجالي رهينا بتوافر حالة الاستعجال الوقتية[73] وتحقق شرط عدم المساس بجوهر الحق[74] فضلا على أن التحديد التشريعي للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية يجعل القاضي الاستعجالي الاداري مقيد بالاختصاص المذكور[75].

بإسقاط ضوابط القضاء الاستعجالي المشار إليها على المنازعات المتعلقة بحجز الضمانات المالية، يتضح أن حالة الاستعجال تبقى قائمة في مثل هذه الوضعيات، بالنظر إلى أن إصدار قرار بحجز الضمانة مع تفعيله تترتب عنه أوضاع يصعب تداركها بدون آثار مالية تتحملها ميزانية صاحب المشروع في حالة ثبوت عدم مشروعية قرار الحجز، إذ تترتب بذمة هذا الأخير جزاءات

---

72 - ينص الفصل 149 على ما يلي: "يختص رئيس المحكمة الابتدائية وحده بالبت بصفته قاضيا للمستعجلات كلما توفر عنصر الاستعجال في الصعوبات المتعلقة بتنفيذ حكم أو سند قابل للتنفيذ أو الأمر بالحراسة القضائية أو أي إجراء آخر تحفظي سواء كان النزاع في الجوهر قد أحيل على المحكمة أم لا، بالإضافة إلى الحالات المشار إليها في الفصل السابق والتي يمكن لرئيس المحكمة الابتدائية أن يبت فيها بصفته قاضيا للمستعجلات.

إذا عاق الرئيس مانع قانوني أسندت مهام قاضي المستعجلات إلى أقدم القضاة.

إذا كان النزاع معروضا على محكمة الاستيناف مارس هذه المهام رئيسها الأول.

تعين أيام وساعات جلسات القضاء المستعجل من طرف الرئيس."

كما ينص الفصل 152 على أنه: "لا تبت الأوامر الاستعجالية إلا في الإجراءات الوقتية ولا تمس بما يمكن أن يقضى به في الجوهر."

73 - بخصوص حالة الاستعجال، فيقصد بها قيام الضرورة التي تبرر اتخاذ اجراء وقتي والتي لا يجدي فيها الالتجاء الى القضاء العادي، والتي لولاها ما كان هناك ما يدعو إلى القضاء المستعجل والاكتفاء بالالتجاء إلى القضاء الموضوعي، فحالات الاستعجال هي حالات يترتب على التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته؛ خميس السيد اسماعيل: القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ وإشكالاته أمام مجلس الدولة والقضاء العادي، دار محمود للنشر والتوزيع، اسم المطبعة وسنة الطبع غير مذكورين ص:25.

علما أن حالة الاستعجال تنشأ من طبيعة الحق المطلوب حمايته ومن الظروف والملابسات المحيطة به، فلا يتقيد القاضي المستعجل بتكييف حالة الاستعجال من وجهة نظر الخصوم، كما أنه إذا تأخر رافع الدعوى زمنا طويلا عن رفعها، فإن حالة الاستعجال تكون منتفية، ويتعين أن تستمر حالة الاستعجال إلى غاية الفصل في الدعوى.

74 -وبخصوص الشرط الثاني، فإنه يقصد بأصل الحق الممنوع على القاضي المستعجل المساس به السبب القانوني الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين قبل الآخر، فلا يجوز له أن يتناول هذه الحقوق والالتزامات بالتفسير أو التأويل الذي من شأنه المساس بموضوع النزاع القانوني بينهما كما ليس له أن يغير أو يعدل من مركز أحد الطرفين القانوني، أو أن يعرض في أسباب حكمه إلى الفصل في موضوع النزاع، أو أن يؤسس قضاءه في الطلب الوقتي المطروح أمامه على أسباب تمس أصل الحق، أو أن يتعرض إلى قيمة المستندات المقدمة؛ المرجع السابق، ص:34.

75 -يتعين أن يتقيد القاضي الاستعجالي الإداري بالاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية باعتبار أن القضاء الاستعجالي هو فرع من هذه الأخيرة وفق ما أكدته محكمة النقض من خلال قرار لها ورد فيه أن "اختصاص القضاء المستعجل الإداري رهين باختصاص المحكمة الإدارية–الذي هو فرع منها- للنظر في أصل النزاع" قرار رقم 604 صادر بتاريخ 2012/08/16 في الملف رقم 2011/1/4/644.

مالية تتصل إما بفوائد التأخير أو بالتعويض، فضلا عن التعقيدات التي تصاحب عملية إرجاع مبالغ الضمانات المقضي بعدم مشروعيتها، بما يجعل حالة الاستعجال التي تبرر تدخل قاضي المستعجلات قائمة، طالما أن حالة ضرورة المستقاة من تلك الأوضاع تبرر اتخاذ إجراء وقتي بصدد قرار حجز الضمانات المالية من خلال إيقاف تفعليه، وهو إجراء وقتي لا يترتب عنه مساس بجوهر النزاع، بالنظر إلى أن الأمر الاستعجالي الصادر بشأن إيقاف إجراءات حجز الضمانات يكتسي طابعا مؤقتا ويبقى نافذا إلى غاية الحسم في موضوع المنازعة بموجب حكم نهائي، الأمر الذي يتطلب ضرورة قيام دعوى أمام قضاء الموضوع بشأن المنازعة في حجز ومصادرة الضمانات.

غير أن القاضي الاستعجالي لا يقضي بإيقاف إجراءات حجز الضمانات المالية إلا إذا ثبتت له جدية الطلب، بمعنى أن تكون المنازعة المعروضة على قضاء الموضوع قائمة على أسباب جدية تحمل على ترجيح عدم مشروعية قرار الحجز، وهو ما أكدته محكمة النقض في قرار لها ورد فيه "حيث إنه فضلا عن ضرورة توفر عنصر الاستعجال للاستجابة للطلبات الاستعجالية فلا بد من توفر شرط جدية المنازعة ويتجلى فيما يؤسس عليه الطاعن طلبه من أسباب توحي لأول وهلة باحتمال صدور حكم لفائدة الطالب، ولا ان يكون المقصود من الطلب مجرد عرقلة الإجراءات، فاذا لم يوجد هذا الاحتمال وجب التصريح برفض الطلب، وتقدير جدية الوسائل المعتمدة في الطلب يدخل في صميم السلطة التقديرية لقضاة الموضوع دونما رقابة عليهم في ذلك الا من حيث التعليل الذي ينبغي ان يكون سائغا ومقبولا، وقد استبان للمحكمة مصدرة القرار المطعون من خلال ظاهر وثائق الملف ان المركز القانوني للطالبة غير واضح بما يكفي حتى يكون تدخل قاضي المستعجلات لحمايته مبررا، وأن ذلك لا يتحقق إلا بالبت في موضوع المنازعة والحسم في مشروعية قرار فسخ الصفقة مما يجعل في الاجراء المطلوب مساسا بجوهر النزاع، والمحكمة باعتمادها ما ذكر تكون قد استقامت على حكم القانون وعللت قرارها كافيا"[76]

[76] - قرار عدد: 2/788 صادر بتاريخ 2022/07/28 في الملف الإداري عدد: 2021/2/4/3140

إذا كان استخلاص عنصر الجدية يتم من خلال فحص وتلمس ظاهر المستندات للتبين من رجحان أحقية صاحب الصفقة في استرجاع مبلغ الضمانات المالية، فإن محكمة النقض أضفت على عنصر الجدية مفهوم موسعا معتبرة أن مجرد قيام منازعة أمام قضاء الموضوع بشأن مدى مشروعية قرار فسخ الصفقة يجعل عنصر الجدية قائما وأوردت في قرار لها بأنه "لئن كان قاضي المستعجلات مختصا فقط باتخاذ الإجراءات الوقتية التي تقتضيها حالة الاستعجال دون المساس بأصل الحق , فان من حقه أن يبحث المستندات المقدمة إليه بحثا عرضيا ويستخلص من ظاهر الحجج المعروضة عليه ما إذا كان النزاع جديا ام لا . وان تقييم ظاهر واقع النزاع وإيقاف اجراءات مصادرة الضمانة في مواجهة طالب الإيقاف تبقى خاضعة للسلطة التقديرية لقاضي المستعجلات ومرتبطة بإبراز عنصري الجدية والاستعجال. ولما كان واقع النزاع يتجلى في مصادرة الضمانة النهائية من طرف الوكالة الطاعنة على إثر فسخ عقد الصفقة المبرم بين الطرفين من جانب واحد، وكان النزاع حول مشروعية قرار الفسخ من عدمها لازال معروضا على نظر القضاء مما يكون معه عنصر الجدية متوفرا في النازلة مادام أن الشركة المطلوبة في النقض أصبحت مهددة ومواجهة بإجراءات المصادرة بما يترتب عنها من إضرار بمصالحها المالية. والقرار المطعون فيه لما نحى هذا المنحى يكون قد راعى مجمل ما ذكر"[77]

وهو نفس التوجه الذي أكدته في قرار آخر تضمن بأن: "عدم البت في جوهر النزاع لا يمنع القاضي الاستعجالي من فحص وثائق الملف والبت في الطلب المعروض عليه في إطار الاستعجال من خلال ما يستشف لديه من ظاهر وثائق الملف دون الخوض في جوهر النزاع ، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بما جاءت به من أنه : ((لئن كان يحظر على قاضي المستعجلات وهو يبت في الطلبات المرفوعة إليه بهذه الصفة أن يتطرق لكل ما له مساس بجوهر الحق فإن ذلك لا يمنعه من فحص ظاهر وثائق الملف ليستخلص منها ما يمكنه من التدخل قصد حماية مركز الطرف الأجدر باذلك بصفة مؤقتة كما هو عليه الأمر في نازلة الحال، الشيء الذي يكون معه ما قضى به قاضي أول درجة من عدم اختصاصه بالبت في الطلب غير مؤسس ، وأن

[77] - قرار عدد: 2/551 صادر بتاريخ 2023/05/11 في الملف الاداري عدد: 2023/2/4/6093.

الاستئناف ينشر الدعوى من جديد ، وأنه يبدو من ظاهر أوراق القضية أن الشركة المستأنفة بادرت إلى الطعن في قرار فسخ الصفقة أمام محكمة الموضوع والتي لا زالت لم تبت فيه ومن تم فإن ما أقدمت عليه المستأنف عليها من مصادرة للضمان النهائي والاقتطاع الضامن رغم عدم وضوح مراكز الطرفين بشكل جلي من شأنه أن يلحق ضررا بالشركة المعنية بالأمر وهو ما تجعل الشروط المبررة لتدخل قاضي المستعجلات من استعجال وجدية قائمة خلافا لما انتهى إليه قاضي أول درجة ويتعين بذلك الحكم وفق طلب المدعية...))، تكون قد عللت قرارها تعليلا سائغا ولم تتجاوز الاختصاص المخول لقاضي المستعجلات حين فحصت ظاهر الوثائق التي تم تقديمها أمامها واستشفت منها ما يبرر الاستجابة لطلب إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن الإدارة الطالبة بمصادرة الضمان النهائي والاقتطاع الضامن المقدم في إطار الصفقة المبرمة مع الشركة المطلوبة، سيما وأن موضوع النزاع المتعلق بقرار الفسخ ومصادرة الضمانات المذكورة لا زال معروضا على أنظار محكمة الموضوع ولم يحسم بعد في مآل القرار المذكور ولم تتضح بعد المراكز القانونية لطرفي النزاع، فضلا عما يشكله مصادرة مبالغ تلك الضمانات من مساس بحقوق الشركة المطلوبة في النقض، مما يجعل القرار المطعون فيه معللا تعليلا سليما والوسيلة على غير أساس"[78].

هذا الاختلاف في تقدير شروط إيقاف إجراءات حجز الضمانات المالية مرده غياب إطار قانوني خاص بمجال تدخل القاضي الاستعجالي في منازعات الصفقات العمومية، وهو ما من شأنه أن يفتح المجال لتأويلات قضائية مختلفة بشأن هذا الموضوع، مما سيؤثر على التدبير الأمثل لهذا النوع من المنازعات سيما على مستوى توحيد العمل القضائي.

المطلب الثاني: فوائد التأخير عن الضمانات المالية

تتمثل فوائد التأخير في المبالغ المالية التي يتعين على الإدارة دفعها لصاحب الصفقة في حالة عدم أداء مستحقات هذا الأخير خلال الأجل المحدد قانونا لسبب يعود إليها، وتجد أساسها

[78] قرار عدد 2/603 صادر بتاريخ 2023/5/25 في الملف عدد2022/2/4/3418.

القانوني في مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 67 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال[79] والمادة 43 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة[80].

تتمثل الطبيعة الخاصة لفوائد التأخير في كونها تستحق لفائدة المتعاقد مع الإدارة بمجرد ثبوت واقعة التأخير في دفع مستحقاته بمعزل عن ثبوت الضرر[81]، وقد حدد قواعدها الإجرائية المرسوم رقم 2.16.344 الصادر في 22 يوليوز 2016 بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبيات العمومية[82]، وهو مرسوم تم تعديله تغييره وتتميمه بموجب المرسوم رقم 2.19.184 الصادر بتاريخ 25 أبريل 2019[83].

بخصوص الضمانات المالية الواجب تقديمها برسم الصفقة، فتتمثل في الضمان المؤقت، والضمان النهائي، والاقتطاع الضامن[84]، وهو تصنيف ورد التنصيص عليه في المادة 14 من

---

[79] - ورد في الفقرة الثالثة المادة 67 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال على أنه "في حالة التأخير في تسديد المبالغ المستحقة للمقاول تدفع له فوائد التأخير طبقا للمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل".

[80] - ورد في المادة 43 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة "يمكن لصاحب الصفقة أن يطالب بتطبيق الظهير الشريف الصادر في 22 من رجب 1367 (فاتح) يونيو (1948) بالإذن في دفع فوائد عن التأخير إلى نائلي صفقات الدولة في حالة التأخير في تأدية المبالغ المستحقة برسم هذه الصفقات".

[81] - للتوسع بخصوص الطبيعة القانونية لفوائد التأخير أنظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاء وتحكيما، مطبعة الجلال للطباعة، الاسكندرية، طبعة 2009، ص 229.

- مراد آيت الساقل: النظام القانوني لفوائد التأخير في مجال الصفقات العمومية، مجلة الملحق القضائي عدد:43 السنة:2010، ص 51

[82] - منشور بالجريدة الرسمية عدد 6488 الصادر بتاريخ 04 غشت 2016، ص: 5774.

وقد كانت فوائد التاخير مؤطرة بمقتضيات المرسوم رقم:2.03.703 الصادر بتاريخ:13 نونبر 2003 المتعلق بآجال الأداء وفوائد التأخير الخاصة بصفقات الدولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد:5166 بتاريخ:4 دجنبر 2003 ص: 3950، وقرار وزير المالية والخوصصة رقم:04.617 الصادر بتاريخ:31 مارس2004 بشأن تحديد كيفية معاينة الخدمة المنجزة والالتزام بالمبلغ الإضافي وتصفية مبالغ فوائد التأخير، منشور بالجريدة الرسمية عدد:5208 بتاريخ:29 أبريل 2004 ص: 1897-1898، وهو مرسوم نسخ أحكام الظهير الشريف الصادر في 22 رجب 1367(فاتح يونيو1948) في شأن الإذن بأداء فوائد التأخير لأصحاب صفقات الدولة.

[83] - منشور بالجريدة الرسمية عدد 6773 الصادرة بتاريخ 29 أبريل 2019، ص 2181.

[84] -فضلا عن الضمانات المذكورة، يمكن إلزام المقاول –بموجب دفتر الشروط المشتركة أو دفتر الشروط الخاصة" بتكوين بعض الضمانات الخاصة فيما يتعلق ببعض المنشآت أو بعض أصناف الأشغال أو الأعمال تمتد إلى ما بعد أجل الضمان، الفقرة الأخيرة من الفصل 75 من المرسوم المتعلق بدفتر الشروط الخاصة المطبق على صفقات الأشغال. والفقرة الثانية من المادة 13 من من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة.

المرسوم رقم 2.14.394 الصادر بتاريخ 13 ماي 2016 بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال والمواد 12 و13 و14 من المرسوم المتعلق بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة.

بخصوص امكانية إعمال فوائد التأخير كجزاء عن التأخير في رفع اليد عن الضمانات المالية (الضمان النهائي وإرجاع الاقتطاع الضامن)، فقد نصت المادة 7 من المرسوم السالف الذكر على أنه "يجب أن تؤدى الاقتطاعات الضامنة المتعلقة بالطلبيات العمومية، وأن تحرر الكفالات الشخصية والتضامنية التي تقوم مقامها في تاريخ محاضر التسلم النهائي لهذه الطلبيات العمومية" كما ورد في المادة 8 من نفس المرسوم بأنه "يؤدي عدم الأمر بدفع المبالغ المستحقة وأدائها داخل أجل ستين يوما إلى دفع دون سابق إجراء، فوائد عن التأخير لفائدة صاحب الطلبية العمومية عندما ينسب التأخير إلى الإدارة.

يسري نفس الأمر في حالة عدم أداء الاقتطاعات الضامنة لأصحابها، أو في حالة عدم تحرير الكفالات الشخصية والتضامنية التي تقوم مقامها في تاريخ محضر التسلم النهائي للأعمال موضوع الطلبية العمومية".

والبين من المقتضى القانوني المذكور أن إمكانية ترتيب فوائد التأخير عن عدم أداء الاقتطاع الضامن وعن عدم تحرير الكفالات الشخصية هو أمر محسوم قانونا، غير أن إعمال تلك الفوائد بخصوص التأخير عن رفع اليد عن الضمانة النهائية يبقى محل تساؤل سيما في ظل عدم الإشارة إليها في بنود المادة السابعة السالفة الذكر؟

لذلك يبدو أن عدم إدراجها ضمن الضمانات المشمولة بإعمال فوائد التأخير يفيد استثناءها من الخضوع للجزاء المالي المذكور، غير أن ذلك لا يعفي من إعمال جزاءات مالية أخرى لجبر الضرر الحاصل لصاحب الصفقة في حالة تراخي صاحب المشروع عن رفع اليد عن الضمان النهائي من قبيل التعويض عن التماطل والفوائد البنكية.

برصد بعض قرارات محكمة النقض الصادرة في هذا الإطار، يتضح أن العمل القضائي أقر إمكانية إخضاع الضمانات المالية بما فيها الضمانة النهائية لفوائد التأخير في حالة التأخير في رفع اليد عنها، وهو ما يمكن أن نستشفه قرار صادر عن محكمة النقض ورد فيه: "حيث إنه لما جاءت مذكرات الوكالة المدعى عليها متضمنة لما يفيد عدم منازعة هذه الأخيرة لا في كمية وقيمة الأشغال المنجزة ولا في إنجازها وفق المواصفات المسطرة لها بموجب عقد الصفقة، وقضت المحكمة على ضوء الوثائق المضمنة بالملف والمثبتة لحصول التسليم المؤقت والنهائي بأحقية المقاولة المطلوبة في استيفاء مستحقاتها عن تلك الأشغال وبأحقيتها في استرجاع الضمانات التعاقدية. وذلك بالحكم على الخزينة العامة للمملكة بتسوية وضعية هذه المستحقات التي رفضت التأشير عليها رغم انتفاء موجبات رفض التأشير عليها أمر صرفها الصادر عن الوكالة المطلوبة في النقض ورغم الإيضاحات التي قدمتها للخازن المكلف بالأداء حول عدم مساس الوثائق المعتمدة لتحديد المبالغ المأمور بصرفها ببنود الصفقة وبالتوازن المالي لها، يكون القرار المطعون فيه مستند الأساس في ما قضى به من تأييد الحكم المستأنف في ما قضى به من مستحقات ناجمة عن كشف الحساب رقم 3 والأخير المصادق عليه من طرف الوكالة المتعلقة بالأشغال المنجزة غير المؤداة وبكفالة الضمان ومقتطع الضمان وبالفوائد عن الضمانات المستحقة بعد حصول التسليم النهائي، بالنظر إلى أن بثبوت إنجاز المطلوبة لكافة الأشغال المتعلقة بالصفقة ومصادقة الوكالة وتوقيعها على شهادة التسليم المؤقت والنهائي بدون تحفظ ومراجعة الوكالة لكشف الحساب رقم 3 المقدم لها من طرف المطلوبة بما يتلاءم ومبلغ وقيمة الأشغال غير المؤداة وتضمين ذلك بكشف الحساب رقم 3 الموقع من طرف الوكالة المدعى عليها والمقاولة المطلوبة مما يجعل المقاولة المطلوبة محقة في استيفاء مقابل تلك الأشغال وكذا في استرجاع مبلغي الضمانتين التعاقديتين لثبوت وفائها بجميع التزاماتها وعدم منازعة الوكالة المطلوب حضورها في الدعوى، كما يجعلها محقة في الفوائد عن الضمانات عن المدة السارية

بين تاريخ التسليم النهائي للأشغال وتاريخ الأمر بالإفراج عن تلك الضمانات. والقرار المطعون فيه بما نحاه من تأييد الحكم المستأنف في ما قضى به يكون مستند الأساس وسديد التعليل"[85].

وهو نفس الوجه المصادف في قرار آخر تضمن " حيث إن المحكمة المطعون في قرارها بما جاءت به من أن : ((مناط استرجاع الضمانة النهائية والاقتطاع الضامن من طرف المقاولة هو تحرير محضر تسليم نهائي طبقا للمادة 16 من دفتر الشروط الإدارية العامة، ولما كان الثابت من وثائق الملف أن المقاولة أنجزت الأشغال المتفق عليها وتم تحرير محضر التسليم المؤقت بشأنها بتاريخ 2015/06/23 موقع عليه بدون تحفظ من طرف مكتب الدراسات الموكول له تتبع تنفيذ الصفقة حسب البند الثالث من عقد الصفقة وهو ما يعد ويعلن عن التسليم النهائي سنة بعد تاريخ محضر التسليم المؤقت (م 68) مما حاصله أن الأشغال قد تم تسليمها نهائيا لصاحب المشروع فتكون بذلك المقاولة محقة في استرجاع مبلغ الاقتطاع الضامن مع ما يترتب عن ذلك من فوائد التأخير في الأداء....)) وبما جاءت به من أنه : ((في إطار الأثرين الناقل والناشر للطعن بالاستئناف، فإنه لما كان الثابت من معطيات القضية ووثائق الملف أن المقاولة المستأنفة أدت مبلغ 15.475,12 درهم مقابل الفاتورة رقم 905112453 بتاريخ 2014/07/15 لصالح المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بواسطة تحويل على حسابه البنكي رقم 051N000001502 بناء على أمر من صاحب المشروع، وليس بالملف ما يثبت أن المبلغ المؤدى يدخل ضمن تحملات المقاولة بموجب عقد الصفقة فتكون بذلك هذه الأخيرة محقة في استيفاء مقابل الفاتورة، ويتعين الحكم لفائدتها بمبلغها وقدره 15.475,12 درهم...))، تكون قد عللت قرارها تعليلا سائغا وذلك لما ثبت لديها من أوراق الملف كون المطلوبة في النقض قد أنجزت أشغال الصفقة التي كانت موضوع محضر تسليم مؤقت بتاريخ 2015/6/23 لم يتضمن أي تحفظ من جانب الإدارة الطالبة وبالتالي فإن أشغال الصفقة تعتبر مسلمة تسليما نهائيا بعد مرور سنة من التاريخ المذكور، وهو ما يعطيها الحق في الحصول على الضمانة النهائية ومبلغ الاقتطاع الضامن وفق ما تنص عليه مقتضيات المادة 16 من دفتر الشروط الإدارية العامة،

[85] - قرار عدد 2/510 صادر بتاريخ 2022/04/28 في الملف عدد2019/2/4/5827.

ويعطيها كذلك الحق في الحصول على فوائد التأخير المحكوم بها لعدم وجود ما يبرر امتناع الإدارة الطالبة عن تمكين الشركة المطلوبة في النقض من رفع اليد عن الضمانات المحكوم بها...، مما يجعل القرار المطعون فيه معللا تعليلا سليما"[86]

إن هذا الغموض التشريعي، على مستوى مجال إعمال فوائد التأخيروغيرها من الوضعيات التي سبقت الإشارة إليها، يمكن أن يشكل منفذا للقضاء الإداري لإعمال اجتهاده حين فصله في قضايا من هذا القبيل، مع ما يترتب على ذلك من إمكانية نشوء اختلاف في التوجهات القضائية في قضايا لها ارتباط بالإنفاق العمومي، والحال أن حسن تدبير المال العام يقتضي ضبط النصوص القانونية ذات الصلة بذلك ومنها النصوص المؤطرة للعقود الادارية سواء من حيث إبرامها أو تنفيذها أو إنهائها بغاية سد باب تعدد التاويلات المفضية أحيانا إلى هدر للمال العام.

ذلك، لئن كانت محكمة النقض تعد الجهة القضائية المخول لها توحيد العمل القضائي، فإن دورها بهذا الخصوص لا يكفي لسد الفراغ التشريعي أو ضبط مؤدى المقتضيات القانونية الغامضة على نحو يكفل حسن تدبير المال العام، ذلك أن الأثر غير الموقف للطعن بالنقض-من حيث المبدأ- قد يشكل سندا لتنفيذ قرارات قضائية صادرة في مواجهة الإدارة في منازعات متعلقة بعقود إدارية بشأن أداء مبالغ مالية، بناء على تأويل فاسد لمقتضيات غامضة، ونقض هذه القرارات قد لا يجدي لإرجاع الحال إلى ما كانت عليه، إذ يتعذر أحيانا استرجاع المبالغ المنفذة.

لذلك فالتدبير الأمثل لمنازعات العقود الإدارية، بمثل ما يرتبط بحسن تدبير الإدارة لعمليتي التعاقد والتنفيذ وإيلاء العناية اللازمة للمنازعة القضائية، فإنه يتطلب رصد نصوص قانونية سمتها الوضوح والدقة مع استثمار الحلول القضائية لسد كل فراغ تشريعي.

---

[86] - قرار عدد 2/345 صادر بتاريخ 2022/3/24 في الملف عدد2020/2/4/3822.

تجويد العقود والاتفاقيات والقرارات الإدارية كآلية لحماية قبلية لمصالح الدولة وإداراتها العمومية

السيد إبراهيم علاوي
رئيس قسم الشؤون القانونية بوزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية

توطئة:

يعتبر موضوع تجويد العقود والاتفاقيات والقرارات الإدارية من المواضيع الأكثر أهمية، في الوقت الراهن، لدى رجال القانون والمدبرين، لكون الظرفية تتميز بارتفاع منحى ظاهرة تفويت الخدمات العمومية للقطاع الخاص، عبر اللجوء للعقود والاتفاقيات كآلية لازمة لذلك ولحماية مصالح الدولة وإدارتها، وضمان تنزيل السياسات العمومية في أفق تحقيق أهدافها المنشودة، بتأمين استمرارية خدمات المرفق العام وتعزيز جودتها ونجاعتها لتكون في مستوى طموحات المواطن. ومن تم تتجلى أهمية القانون من كونه حاجة أساسية لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع على نحو ملزم، وتنظيم العلاقات فيما بينهم من جهة، وفيما بينهم وبين السلطة العامة من جهة ثانية، وهو بالإضافة إلى ذلك حاجة لتنظيم العلاقات فيما بين الدول والجماعات.[87]

وعليه، فمسألة تجويد العقود والاتفاقيات والقرارات الإدارية، أصبحت مطروحة بحدة أكثر من أي وقت مضى، لرجال القانون وصناعه، نظرا لطبيعة عملهم اليومي، الذي يقتضي صياغة عدد من الأعمال القانونية كالعقود والاتفاقيات القانونية ومذكرات التفاهم التي تتطلب التوفر على مهارات عالية في فنون وأصول الصياغة القانونية، لضمان عدم الخروج عن المراد

---

[87] - مقال للأستاذ إبراهيم وليد هبيشان حول " تحسين الصياغة القانونية والأساليب الفنية للصياغة" **برنامج اليقظة القانونية، أشغال البرنامج برسم سنتي 2023-2024، تم نشره من طرف الأمانة العامة للحكومة المغربية، برسم يونيو 2025.**

والرفع من منسوب تحصين الوثيقة الإدارية، بالتقليل من هامش المخاطر المنازعاتية بتعزيز اليقظة القانونية في أفق تثمين الزمن الإداري والقضائي، وتقوية حكامة المالية العمومية.

1-السياق العام والإطار المؤسساتي للإشكالية التي يطرحها الموضوع

تزداد أهمية الموضوع بالنسبة للمدبرين والباحثين والقائمين على السياسات العمومية ببلادنا ورجال القانون، عندما نستحضر السياق العام للاقتصاد العالمي وما يميزه من تحولات جيوستراجية وإقليمية نتيجة الحرب الأكرانية الروسية، و مخلفات جائحة كورونة مع التغيرات المناخية، زد على ذلك انخراط المغرب في مجموعة من الأوراش العالمية والقارية كتنظيم كأس العالم وكأس افريقيا للأمم، وما يتطلبه ذلك من مشاريع كبرى على مستوى البنية التحتية الرياضية والصحية وغيرها، لتكون في مستوى الحدث وتفي بالتزامات المملكة اتجاه شركائها، وهذا لن يتأتى إلا عبر إبرام عقود إدارية مع القطاع الخاص الوطني و الدولي، وهنا تطرح مسألة التسريع في مراجعة الترسانة القانونية الوطنية، بالنسبة للجهات المختصة في أفق التماهي مع نظيرتها الدولية، و تعزيز اليقظة القانونية والذكاء القانوني الجماعي، باعتبار ذلك من الآليات المحددة لتعزيز الفعل الاستثماري بنوعيه الداخلي والأجنبي، ليكون في مستوى التحديات التي رسمها عاهل البلاد بتعبئة 500 مليار درهم و إحداث 550 ألف منصب شغل قار في أفق 2030[88].

وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن عملية تجويد العقود الإدارية والاتفاقيات لا تقتصر فقط على تحسين الشكل أو اللغة، بل تكمن في القراءة المتبصرة لخارطة المخاطر القانونية والمالية والأمنية والتنموية لشروط ولأحكام العقود والقرارات الإدارية، عبر التدقيق المسبق في الالتزامات القانونية للإدارة بالاحتكام للذكاء والأمن القانونين، والرفع من مستوى اليقظة والحكامة القانونية، انسجاما مع المقتضيات الدستورية لاسيما مضامين الفصلين 154 و 157 من الباب الثاني عشر المحددة لقواعد الحكامة الجيدة[89]،

---

[88] - تقرير الحصيلة السنوية لوزارة الاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية لسنة 2024.

[89] دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الباب المتعلق بالحكامة.

2-أهمية الموضوع ودواعي المعالجة

قبل مقاربة الإشكالية التي يطرحها الموضوع من الناحية القانونية والمهنية، لابد من إناطة اللثام عن أهمية أبعادها المتعددة، باعتبار التجويد من العناصر المحددة في المنازعات الإدارية، وما يترتب عنها من هدر للمال العام وللزمن الإداري والقضائي والمساس بمصداقية الدولة لدى المرتفقين، وانعكاسات ذلك على نجاعة الأداء والوفاء بالالتزامات بالنسبة للمرفق العمومي، وما قد يترتب عن ى ذلك من ارتدادات وعلى عدة مستويات، اقتصادية، واجتماعية وقد تتطور لتأخذ منحى أمنيا.

وهنا تتجلى خطورة و أهمية الصناعة القانونية في صقل القرارات الإدارية وتجويد عقودها واتفاقياتها شكلا ومضمونا ولغويا، لأن ذلك سيساهم لامحالة في تقليص وثيرة منازعات الدولة والحفاظ على ماليتها وهبتها ومصداقيتها، والعكس لا قدر الله صحيح، قد يؤدي لنتائج عكسية بتنامي وثيرة الطعون وكثرة المنازعات الإدارية، التي قد تؤدي إلى اضطراب في تنزيل السياسات العمومية، لاسيما وأن المغرب مقبل على تحديات ورهانات كبرى من قبيل تنظيم كأس أمم أفريقيا لسنة 2026 وكأس العالم في دورة 2030 وما يصاحب ذلك من أوراش تنموية واجتماعية تتطلب الاستعجالية في التنزيل والإنجاز.

وبناء على ما سبق، وبعد الإحاطة بالسياق العام للموضوع وإبراز أهميته وأسباب النزول، لا بأس من مقاربة الإشكالية التي يطرحها في أربعة محاور أساسية، دقيقة ومتكاملة فيما بينها، كالتالي:

- خارطة مخاطر ضعف التجويد انطلاقا من رصد أسباب منازعات الدولة؛
- انعكاسات ضعف التجويد المالية والسوسيو-اقتصادية؛
- أهم المبادئ والشروط المؤطرة للعقود والقرارات الإدارية؛
- التجويد مدخل لتعزيز الأمن القانوني والنهوض بمنظومة الاستثمار.

1-خارطة مخاطر ضعف التجويد انطلاقا من رصد أسباب منازعات الدولة

أ- ماذا نقصد بتجويد العقود والاتفاقيات والقرارات الإدارية؟

يقصد بـ "تجويد العقود والاتفاقيات والقرارات الإدارية" تلك العملية التي تحرص على تطويرها وتحسينها وصقل محتوها، لتكون أكثر كفاءة وعدلاً، وضمان توافقها مع القانون والنظام أو المصلحة العامة. وذلك بالحرص أكثر على مراجعة صياغتها وتضمينها كافة الشروط اللازمة لضمان وضوحها، ومنع الغموض في بنودها بتحديد الحقوق والالتزامات لتقليل المخاطر والنزاعات المستقبلية وبذلك يتم ضمان تحقيق أهدافها بكفاءة عالية ونجاعة مطلوبة، مع احترام الحقوق. وتتخذ عملية التجويد هاته أبعاد مختلفة، يمكن التمييز فيها ما بين الشكلية، وأخرى تتعلق بالمضمون والمحتوى وطبيعة الصياغة، كما تجسدها النقط التالية:

- تحسين الصياغة؛ ويقصد بها التأكد من أن لغة العقد واضحة وسليمة، لا لبس فيها، وقابلة للفهم؛
- تحديد الحقوق والالتزامات: "définition des droits et des obligations"بمعنى توضيح حقوق والتزامات كل طرف بشكل دقيق ومنع الاختلاف في تفسيرها؛
- ضمان الامتثال للقانون؛ ويروم التأكد من أن جميع بنود العقد تتوافق مع القوانين والأنظمة المعمول بها؛
- توقّع المشكلات:Gestion des risques» "ويتم بناءً على تجربة إدارة العقود والتراكم الذي يمكن صاحبه من توقع المشكلات المحتملة ومعالجتها مسبقًا قبل حدوثها؛
- التكامل مع المشروع؛ ويتغي التأكد من أن العقد يدعم أهداف المشروع الإجمالية وينسجم مع إدارة المشروع.

ومن هذا المنطلق، يجب على رجل القانون وصناعه أن يكون على علم ودراية بقواعد اللغة التي يصيغ بها – تلك العقود والاتفاقيات القانونية - أو أي عمل قانوني مكتوب، بحيث أنه لا يمكن للصياغة أن تستقيم دون أن تقوم على لغة قانونية صحيحة وسليمة، لأن أي لفظ

أو كلمة أو عبارة ترد فيها، إنما ترد وهي تحمل دلالة معينة وتعني شيئاً محددا، مما يجبر الصائغ القانوني أن يتحر التدقيق في اختبار المصطلحات القانونية الملائمة للتعبير عن حقيقة المعنى المراد من اللفظ، أو الكلمة، أو الجملة، أو العبارة أو حتى البند ككل.

هذا، بالإضافة إلى الاعتناء باختيار المفردات المستعملة لتكون متطابقة ومتوافقة مع مدلولاتها الحقيقية و المراد منها، وكذا الموائمة بين الألفاظ التي يمكن أن يؤدي ظاهرها إلى أكثر من معنى، أو إلى معاني متقاربة، بالرغم أن لكل منها مدلوله الخاص وآثاره الخاصة به من حيث هو مصطلح قانوني بحت، مثل أن يشير إلى "فساد العقد" وهو يقصد "بطلانه" أو يشير إلى "انعدامه" وهو يقصد "إنهاء العمل به" أو يشير إلى "القوة القاهرة" وهو يقصد "الظرف الطارئ"، ويمكن تلخيص عناصر التجويد، أو ما يمكن أن نسميه بالحماية القبلية للعقود والقرارات الإدارية، في تعزيز اليقظة القانونية بإحكام صياغتها وتعزيز حوكمتها والتأسيس لذكاء قانوني جماعي تؤطره المبادئ التالية:

- استحضار البعد الاستراتيجي في حماية المال العام وتقليل النزاعات المحتملة؛
- صياغة دقيقة وواضحة تستجيب لمقتضيات القانون والواقع العملي؛
- الحرص على تعليل القرارات الإدارية واحترام مساطر إصدارها؛
- إدراج بنود للتحكيم أو التسوية الودية أو الفسخ في العقود؛
- إدماج آليات للرقابة والشفافية والمرونة؛
- التدبير الاستباقي للمخاطر المحتملة.

ويروم الصانع القانوني من خلال اعتماد هذه المبادئ، تحصين القرارات الإدارية من الثغرات القانونية والعيوب اللغوية والشكلية التي يمكن أن تتسرب إليها، وقد وتستغل لاحقا ضد الإدارة خلال المنازعات الإدارية، بالحرص على تحديد الالتزامات والمسؤوليات بشكل أكثر دقة و وضوحا بين الأطراف، بالاستعانة بالخبرة القانونية، واعتماد ضوابط للعقوبات والتحكيم والتسوية الحبية لتفادي المنازعات القضائية المحتملة و المكلفة ماديا وزمنيا ومعنويا، بشكل

يراعي التوازنات المالية ويعزز الأمن واليقظة القانونيين ويصون كرامة الدولة وهيبتها من خلال الرفع من منسوب الذكاء القانوني.

ب- أخطار ضعف الوقاية واليقظة القانونية في تدبير العقود والقرارات الإدارية.

تتجسد الحماية القبلية بالنسبة للصانع القانوني في تفادي المخاطر القانونية التي لا تقتصر فقط على تحسين الشكل أو اللغة، بل هي أبعد من ذلك، لتشمل القراءة المتبصرة لخارطة المخاطر القانونية والمالية والأمنية والتنموية لشروط ولأحكام العقود والقرارات الإدارية، قبل المصادقة عليها.

وعليه، فالوقاية أو بالأحرى الأمن القانوني، لا يمكن أن يتأتى، إلا من خلال الرفع من منسوب اليقظة القانونية باعتماد مقاربة استباقية تتغي التجويد في كل تمظهراته اللغوية والقانونية والتعبيرية لتعزيز حصانة العقود والاتفاقيات، والتقليص من هامش توقع المشكلات، وما قد يترتب عن ذلك من ضعف في الفعالية وتراجع مؤشر الجودة والنجاعة في الأوراش التنموية، واستنزاف للمالة العمومية، بارتفاع التكاليف المترتبة عن المنازعات الإدارية المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية والمصاريف المرتبطة بها " كالخبرة وأتعاب المحامين والمحكمين وتكاليف الانخراط في الهيئات التحكيمية"، ناهيك عن تعتر المشاريع والأوراش التنموية و البطء في تنزيل السياسات العمومية الذي قد يؤدي الى احتقان اجتماعي، نتيجة ضعف جودة الخدمات العمومية أو اضطرابها وتوقفها، مما يوحي بصورة الإدارة المرتبكة[90]، وبالتالي، المساس بمبدأ المشروعية، الذي سيؤدي لامحالة إلى تراجع مؤشر استقطاب الاستثمار الخارجي المباشر، الذي يبقى ضمن الأهداف الاستراتيجية للمملكة في إصدارها للقانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار.

[90] - مداخلة السيد محمد بنعليلو، وسيط المملكة المغربية خلال الندوة موضوع هذه الورقة

2-ضعف التجويد ما بين المسؤولية الإدارية والقوة القاهرة

تتعدد أسباب ضعف تجويد القرارات والعقود الإدارية بتعدد المتدخلين في صياغتها وإعدادها واختلاف مشاريب القائمين على تدبير الشأن العمومي وبلورة وتنزيل السياسات العمومية، مع استحضار ظروف وسياق إعدادها، والتي قد ترقى لدرجة القوة القاهرة، وسنقتصر في هذه الورقة على سببين رئيسيين وهما، المسؤولية الإدارية والأسباب الخارجة عن إرادة الإدارة، أوما يمكن أن نسميه بالقوة القاهرة.

أ- المسؤولية الإدارية:

تبين التجربة والممارسة المهنية لسنوات في بنيات إدارية ذات الاختصاص في مجال الشؤون القانونية والمنازعات، بقطاعات حكومية مختلفة، انطلاقا من رصد أسباب المنازعات الإدارية وتفكيك شفرات مرتكزات الأحكام القضائية الصادرة عنها، أن ضعف منسوب التجويد في القرارات والعقود الإدارية، يرجع بالدرجة الأولى، لعدم التزام الإدارة، بروح القانون وعدم احترامها للمساطر والشكليات والآجلات والمبادئ المرتبطة بالنظام العام.

كما يمكن القول بأن تراجع مستوى صقل وتجويد العقود والقرارات الإدارية، يرجع في المرتبة الأولى لغياب أو قلة الكفاءات المتخصصة في الصناعة القانونية، والقادرة على التفكير والاستنباط والتحرير القانوني، ناهيك عن غياب بنيات إدارية قانونية قوية داخل بعض الإدارات، وهي الخلاصة نفسها التي ذهبت إليها التقارير السنوية لكل من السيد الوكيل القضائي للمملكة، والسيد وسيط المملكة، نفس التوجه كرسته مخرجات الدراسة التي قامت بها الأمانة العامة للحكومة في برنامجها حول اليقظة القانونية[91].

وتكمن الخطورة أكثر في تنامي سلوك الاستهتار واللا مبالات لدى بعض الموظفين والمسؤولين بعدم تعاملهم بالجدية اللازمة مع تدبير الشأن العمومي، لاسيما على مستوى الطلبيات العمومية وتدبير الموارد البشرية، بالنسبة للمصالح اللاممركزة والجماعات الترابية

[91] برنامج اليقظة القانونية للأمانة العامة للحكومة المغربية، أشغال البرنامج برسم سنتي 2023_2024، يونية 2025.

والمحلية، بعدم الالتزام بمقتضيات النصوص القانونية وعدم احترام المساطر والإجراءات الإدارية، وما يترتب عن ذلك من مخاطر يصعب تداركها وعلى عدة مستويات.

هذا وتجدر الإشارة، في ذات السياق، إلى أن من أبرز العوامل المفسرة، كذلك لضعف التجويد ، نجد ضعف الموائمة ما بين القوانين المغربية والدولية، في شقها المتعلق بالمعاهدات الدولية، لضعف منسوب اليقظة والذكاء القانونيين لدى الإدارات والمؤسسات التابعة لها، ويتعزز ذلك باستحضار تراجع مؤشر الحكامة التدبيرية والقانونية والتخليق داخل الإدارة، الذي يمكن تفسيره بغياب التنسيق، ما بين مصالح نفس الإدارة، و ما بينها وبين الوكالة القضائية للمملكة، للاستفادة من تجربتها وتثمين الخبرة التي راكمتها في المجال، لاسيما على مستوى الترافع و الاجتهاد القضائي، هذا بالإضافة إلى غياب التعامل بجدية مع تدخلات السيد وسيط المملكة، التي قد تساعد على حلحلة بعض المشاكل قبل وصولها للقضاء، وبالتالي، تراجع وثيرة المنازعات الإدارية، ناهيك عن عدم تفعيل المساطر الحبية والحلول البديلة.

ب- القوة القاهرة أو الأسباب الطارئة

من الأسباب التي تفسر ضعف تجويد القرارات والعقود الإدارية كذلك، نجد الظروف الطارئة، أو ما يمكن أن نسميه بالقوة القاهرة، وتبقى جائحة كرونا و زلزال الحوز خير مثال على ذلك بالنسبة لبلادنا. فالظروف الطارئة تجعل الإدارة في استعجال من أمرها لإيجاد الحلول الآنية للمشاكل المطروحة، لتأمين الحاجيات الضرورية والحفاظ على النظام العام، وبالتالي، تعتمد السرعة في إعداد القرارات و العقود الإدارية لتنزيل مشاريعها، مما قد يجعلها تسقط في المحظور ،برفع هامش تسرب الأخطاء والنواقص لقراراتها، مما يضعف من حصانتها ومناعتها ،هذا بالإضافة، إلى التضارب في التفسير والتأويل لبعض بنود العقود الإدارية، بسبب الغموض الذي يكتنفها أو يكتنف بعض النصوص القانونية، وتزداد الوضعية تأزما، عندما لا يتفهم القضاء وضعية في هذه الحالات الاستثنائية، حين تعرض عليه للبث فيها.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول بضرورة الالتزام بأعلى درجة من اليقظة القانونية والمسطرية بالنسبة للمسؤولين الإداريين أثناء ممارستهم لمهامهم، خاصة في مجال التدبير الإداري

والمالي، بالحرص على تحصين القرارات والعقود الإدارية، وتعزيز الأمن القانوني، بالرغم من الطوارئ، و العمل على تعزيز البنيات الإدارية المكلفة بالشؤون القانونية بأطر مكونة قانونيا ولها من الخبرة و المؤهلات، ما يجعلها تعزز الأمن القانوني عبر مراجعة العقود قبل توقيعها لصقلها وتجويد صياغتها، و السهر على إدراج بنود خاصة للتحكيم أو التسوية الودية أو الفسخ في مقتضياتها. لاستعمالها عند الضرورة، لحماية مصالح الدولة وماليتها ولضمان استمرار خدمات المرفق العمومي، لتكون في مستوى طموحات المرتفقين، وتثمين الزمن الإداري والقضائي وحماية هيبة الدولة، ومؤسساتها.

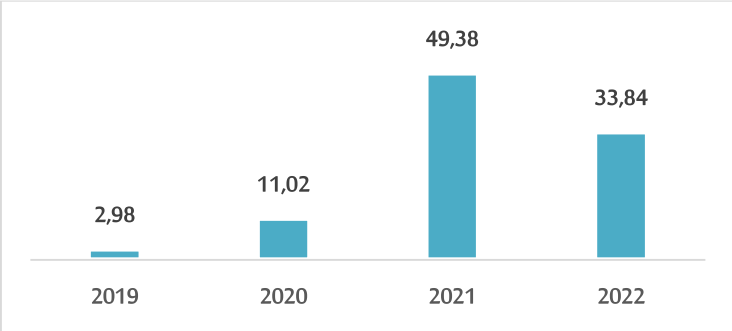
3- الانعكاسات المالية والسوسيو-اقتصادية لضعف تجويد القرارات والعقود الادارية

أ- الانعكاسات المالية لضعف تجويد العقود والقرارات الإدارية

تتخذ الانعكاسات المالية الناتجة عن ضعف تجويد العقود والقرارات الإدارية عدة أشكال بالنسبة للمالية العمومية، وتأتي في المرتبة الأولى، تلك المتعلقة بالمنازعة الإدارية الناشئة عن عدم احترام بنود العقود الإدارية، واتفاقيات الشراكة، أو تسرب الأخطاء إليه، وتشمل هذه التكاليف، مستحقات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة، الرسوم القضائية، تعويضات وأتعاب المحامين والمحكمين، تكاليف الخبرات والخبرات المضادة، مستحقات الانخراط في الهيئات التحكيمية الدولية، فالانخراط مثلا في المركز الدولي لتسوية الخلافات الاستثمارية بواشنطن يتطلب حوالي 1.042.000.00 دولار أمريكي CIRDI وحوالي 1.384.000.00 بالنسبة CNUDCI، كما أن نسبة مستحقات المحامين قد عرفت منحا تصاعديا منذ 2019 حسب التقرير السنوي للوكالة القضائية للمملكة لتصل 97.236.063.22 مليون درهم[92] ، خلال أربع سنوات، كما يوضح المبيان التالي:

[92] النشرة الفصلية للوكالة القضائية للمملكة، العدد الأول 2024.

التطور السنوى لتكاليف المحامين حسب الوكالة القضائية للمملكة



ب- الانعكاسات السوسيو اقتصادية

بالنسبة للانعكاسات السوسيو اقتصادية، فهي لا تقل أهمية من الأولى، بل أكثر منها خطورة وجسامة لكونها مرتبطة مباشرة بتنزيل السياسات العمومية وبتدبير الشأن المحلي، وبالتالي، فهي تؤثر بشكل مباشر على جودة الحكامة الإدارية والقضائية ونجاعتها، وبالتالي، قد يوحي بشيوع مظاهر التعسف والشطط في استعمال السلطة، ناهيك عن تعثر المشاريع التنموية التي قد تؤثر مباشرة على ظروف عيش المواطنين، و تراجع منسوب الثقة لديهم في الإدارة وخدماتها، وما قد ينتج عن ذلك من تهديد للأمن القومي والنظام العام والإضرار بمصداقية الدولة لدى المؤسسات المانحة والشركاء الدوليين، مما قد يؤدي إلى تراجع مؤشرات الاستثمار الخارجي، لاسيما أن المغرب له التزامات إقليمية ودولية تفرض عليه ضمان تنفيذ بنود العقود والاتفاقيات التي التزم بها إزاء الشركاء، بشكل يضمن له مكانته كوجهة لجذب للاستثمار الخارجي لاسيما الخاص، ليتسنى له عكس المؤشرات المتعلقة به لتمثل ثلثي الاستثمار بالمغرب في أفق 2026 كما جاء في خريطة الطريق التي وضعتها الوزارة المكلفة بالاستثمار.

4-أهم المبادئ والشروط المؤطرة للعقود والقرارات الإدارية

أ- دور البنود المكونة للعقد في تحصينه وحماية الأطراف

يتطرق هذا المحور لأهم المبادئ والشروط المؤطرة للعقود والقرارات الإدارية، والمتمثلة أساسا في البنود المكونة للعقد الإداري، تلك التي تروم تحصينه وحماية الأطراف المتعاقدة

وتحديد حقوقهم وواجباتهم، في أفق تأمين الخدمة العمومية وتعزيز جودة ونجاعة الفعل العمومي، حتى يتسنى له تحقيق التنمية المنشودة، وتلبية حاجيات المرتفقين المختلفة.

ولحماية الأطراف المتعاقدة، وتحصين العقود الإدارية، لابد من الحرص على احترام البنود التالية:

- المعلومات الكاملة على الأطراف المتعاقد؛
- التقيد القانوني بموضوع العقد أو الاتفاقية بدقة عالية؛
- توضيح كافة الشروط والأحكام التي تؤطر العلاقة بين الأطراف المتعاقدة؛
- تحديد مدة العقد مع تاريخ دخوله حيز التنفيذ ونهايته؛
- تضمينه لألية حل النزاعات والخلافات المحتملة بين المتعاقدين؛
- تحديد نوعية الجزاء بالنسبة لإخلال أحد الأطراف بالالتزامات المتفق عليها؛
- إدراج بنود الإنهاء التي تحدد إجراءات وشروط لضمان الشفافية والالتزام بالقانون.

ب- أهم الشروط والمبادئ المؤطرة للعقود

تتطلب صحة العقود توفر الشروط الأساسية التالية، أولا توافق إرادة طرفيه (الرضا)، ووجود محل مشروع ومعين (المحل)، وسبب مشروع (السبب)، وتوافر الأهلية القانونية لدى المتعاقدين. أما المبادئ العامة التي تحكم العقود فتشمل مبدأ القوة الملزمة للعقد، ومبدأ نسبية آثار العقد (عدم سريانه على الغير إلا استثناء)، ومبدأ سلطان الإرادة الذي يعني أن إرادة المتعاقدين هي أساس الالتزامات الواردة في العقد، ويمكن التمييز ما بين الشروط المؤطرة للعقد والمبادئ اللازم استحضارها أثناء ابرامها كما يوضح الجدول التالي:

الشروط المؤطرة للعقود	المبادئ الأساسية اللازم استحضارها اثناء ابرامها
حرية الوصول للطلبيات العمومية	مبدأ المساواة
المساواة في معاملات المترشحين	مبدأ الاستمرارية
شفافية الإجراءات	مبدأ التكيف

ت- حقوق ووجبات الأطراف المتعاقدة

تضمن حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة، الالتزام بتنفيذ بنود العقد، والوفاء بالالتزامات المالية والخدماتية، مع حق كل طرف في الحصول على منافع العقد والالتزام بالشروط المتفق عليها، وذلك من خلال صياغة عقد واضح يحدد هوية الأطراف وموضوع العقد وشروطه ومدته وآلية حل النزاعات، ويفصل هذا الرسم ما بين حقوق المتعاقد وسلطة المصلحة المتعاقدة:

حقوق المتعامل المتعاقد	سلطات المصلحة المتعاقدة
▪ الحق في الحصول على المقابل المالي؛ "Le paiement après service" ▪ الحق في التعويض؛ "Droit à l'indemnisation" ▪ الحفاظ على التوازن المالي للعقد. Equilibre "financier du contrat"	▪ سلطة الإشراف والمراقبة والتوجيه؛ Pouvoir de "supervision et du contrôle" ▪ سلطة التعديل في بنود العقد بالإرادة المنفردة؛ "Pouvoir de modification" ▪ سلطة توقيع الجزاءات والفسخ؛ Pouvoir de "sanction"

5-طرق نهاية العقود الإدارية

تنتهي العقود الإدارية إما بشكل طبيعي بعد تمام تنفيذ الالتزامات المحددة في العقد، أو بشكل غير طبيعي في أي وقت بسبب المصلحة العامة، أو كعقاب للمتعاقد، وتتمتع الإدارة بسلطة إنهاء العقد من جانب واحد، ولا تحتاج لموافقة القضاء، لكن هذا الحق مقيد بضرورة تحقيق المصلحة العامة، وقد يتطلب تعويض الطرف الآخر، ونعرض فيما يلي أهم هذه الطرق:

✓ **النهاية الطبيعية وتشمل حالتين**

- تحقق الهدف :وتأتي بعد إتمام الطرفان (الإدارة والمتعاقد) الالتزامات المحددة في العقد بشكل كامل؛
- انتهاء المدة :ينتهي العقد بانتهاء مدته الزمنية المحددة في العقد.

- ✓ **النهاية غير الطبيعية (الإنهاء المبتسر)**

ويقصد بها النهاية التي تتيح إنهاء العقد قبل انتهاء مدته أو تحقيق هدفه، وتمنح للإدارة في هذه الحالة سلطة استثنائية ونميز فيها ما بين:

- الفسخ لدواعي المصلحة العامة "Résiliation pour intérêt général"

والمبدأ هنا هو أن يكون للإدارة الحق في إنهاء العقد من جانب واحد إذا تبين لها أن استمراره لا يخدم المصلحة العامة، مع الزامها بتبيان وجه المصلحة العامة، وللمتعاقد في هذه الحالة أحقية الحصول على التعويض المناسب للضرر اللاحق به جراء الفسخ، دون الاحتجاج بقاعدة القوة الملزمة للعقد ضد هذا القرار.

- الفسخ الجزائي"Résiliation partielle"

ويتم اللجوء لاستخدام هذا الشكل من الفسخ، كعقاب للمتعاقد، بسبب ارتكابه مخالفة لشروط العقد أو لخطئه الجسيم، ويطبق في حالة حدوث إخلال بالعقد من جانب المتعاقد، مثل عدم التنفيذ أو الإفلاس أو التنازل عن العقد بدون موافقة، وفي هذه الحالة لا يحق للمتعاقد التعويض، بل قد يلزم هو بدفع تعويض للإدارة عن الضرر الذي قد يلحق بها.

- ✓ **القوة القاهرة:"Force major"**

ويتم اللجوء لاستعمالها في حالة استحالة تنفيذ العقد بشكل كلي، بسبب حادث طارئ خارج عن إرادة المتعاقدين (مثل الكوارث الطبيعية أو الظروف الاستثنائية)، وفي هذه الحالة، إذا تحققت شروط القوة القاهرة، فالعقد ينفسخ بقوة القانون، والإدارة لا تستطيع إجبار المتعاقد على التنفيذ.

يستنتج من خلال ما سبق بأن سلطة الإدارة في إنهاء العقد، هي من صميم النظام العام، ولا يلزم وجود نص صريح في القانون أو العقد لممارستها، لكنها تبقى مقيدة بقيود لضمان عدم تعسف الإدارة في استعمالها، بما في ذلك التعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمتعاقد.

✓ **البطلان : "Annulation"**

إذا كان العقد باطلاً من الأساس، فإنه ينتهي كأن لم يكن، وتُعاد الأطراف إلى الوضع السابق عليه.

6-التجويد كمدخل لتعزيز الأمن القانوني والنهوض بمنظومة الاستثمار

يتناول هذا المحور أهمية التجويد في تعزيز الأمن القانوني من خلال رفع مستويات التدقيق والاستباق اللازمين لبلوغ يقظة قانونية فعالة[93]، ومقاربة استباقية لتدبير المخاطر، باعتبار ذلك مدخل رئيسي لتكريس الذكاء القانوني الجماعي، لكونه العنصر المحدد للنهوض بمنظومة الاستثمار و تحسين مناخ الأعمال، عبر تأهيل الترسانة القانونية وتثمين المكتسبات في هذا المجال لترقى لمستوى التحديات التي تطرحها المرحلة، والرهانات التي حددتها التوجيهات الملكية السامية في هذا الإطار، و تكون أكثر تحفيزا وجذبا للاستثمار الخارجي المباشر.

وقد يتزامن هذا الطرح مع تعبئة المملكة للموارد المالية اللازمة لدعم المنظومة الاستثمارية بصفة عامة، من خلال اعتماد القانون الإطار رقم 00.23 بمثابة الميثاق الجديد للاستثمار، الذي نص في أحكامه على ثلاثة أنظمة أساسية للدعم، قد تصل مجتمعة إلى حوالي 30 % من مبلغ الاستثمار[94].. ناهيك عن العمل الجبار الذي تم القيام به لتحسين مناخ الأعمال بتنسيق محكم مع اللجنة الوطنية لتحسين مناخ الأعمال، والوزارة المكلفة بالانتقال وإصلاح الإدارة في الشق المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

و في السياق ذاته، عملت الوزارة على جلب موارد بشرية تتمتع بالكفاءات والخبرة والمهنية اللازمة لتنزيل مشاريعها في حدود اختصاصاها، مع حرصها الدائم على تطوير النظم المعلوماتية وتعزيز الرقمنة انسجاما مع مضامين ورش الرقمنة بالتفكير في اعتماد العقود الذكية تماشيا مع الورش الحكومي بخصوص تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية طبقا لمقتضيات القانون

---

[93] - **برنامج اليقظة القانونية، أشغال البرنامج برسم سنتي 2023-2024، الذي تم نشره من طرف الأمانة العامة للحكومة برسم يونيو .2025**

[94] القانون الإطار رقم 00.22 بتاريخ 9 دجنبر 2022 بمثابة ميثاق الاستثمار

رقم 19.55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، لدمقرطة الفعل الإداري و انسجاما مع التوجهات الحكومية الرامية إلى تعزيز الحكامة الترابية لمنظومة الاستثمار، بتعزيز أدوار المراكز الجهوية للاستثمار بتغيير وتتميم القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار بتعزيز هيكلتها بإحداث منصب الكاتب العام، ومنحها سلطات أوسع للبث في المشاريع التي يبلغ رأسمالها 2.500.000.00 درهم، مع اسنادها مهام تنزيل مقتضيات المرسوم المتعلق بالمقاولة الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة بمعية اللجنة الجهوية الموحدة في أفق الحد من التفاوتات المجالية وتكريس العدالة الترابية.

هذا بالإضافة إلى إحداث مديرية مركزية تتولى مواكبة نجاعة أداء المراكز الجهوية للاستثمار في تنزيل أهدافها بإرساء آليات الحكامة والسهر على تفعيلها وتتبع طعون المستثمرين في إطار اعتماد مقاربة استباقية قبل تطويرها لمنازعات إدارية، وذلك بعد اسناد الوصاية على المراكز الجهوية للسلطة الحكومية المكلفة بالاستثمار بدل وزارة الداخلية.

7-أهم التوصيات ومخرجات المداخلة العملية

انطلاقا مما تم عرضه في المقال موضوع هذه الورقة، ومن مخرجات اللقاء بصفة عامة وتجربتي المهنية، يمكن الإدلاء بمجموعة من الخلاصات والتوصيات للأخذ بها مستقبلا، من طراف القائمين على الوحدات المكلفة بالشؤون القانونية، بتنسيق مع المصالح المختصة بالأمانة العامة للحكومة والوكالة القضائية للمملكة لتعزيز النجاعة والفعالية في تنزيل السياسات العمومية للدولة، واعتماد المقاربة الاستباقية في تدبير المخاطر من خلال الحرص على تجويد العقود والقرارات الإدارية وصقل صياغتها، في أفق تكريس ثقافة الذكاء القانوني الجماعي، ونذكر من بين هذه التوصيات ما يلي:

- تعزيز الرقابة القبلية والحرص على تعليل القرارات الإدارية؛
- تفادي الغموض والعمومية وتحري الدقة في الصياغة؛
- توحيد استراتيجية الدفاع بالتنسيق مع الوكالة القضائية للمملكة؛

- إدراج بنود خاصة بالحماية القبلية مع تقييم المخاطر التعاقدية قبل التوقيع؛
- تحلي الإدارة بالجرأة اللازمة للاعتراف بأخطائها وتصويبها قبل تطورها لمنازعة؛
- تفعيل تقييم الأثر قبل إصدار القرارات أو توقيع الاتفاقيات؛
- كما اعتبر في الأخير أن وصول الملف للقضاء مؤشر عن الفشل التدبيري للإدارة.

الضرر والتعويض في منازعات الاستثمار

السيدة هاجر غميجة
رئيسة قسم القضايا التجارية ومنازعات التحكيم بالوكالة القضائية للمملكة

مقدمة

انطلاقا من قوله تعالى:

﴿فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا﴾ [النساء: 65]، يتضح أن التحكيم في جوهره ليس مجرد آلية إجرائية لتسوية النزاعات، بل هو **مظهر من مظاهر الإيمان**، وأساس من أسس الرضا بحكم الشريعة، والانقياد للعدالة بمفهومها الموضوعي. فالآية الكريمة قرنت **صدق الإيمان** بثلاثة شروط: التحاكم، وغياب الحرج، والتسليم المطلق، مما يعكس **العمق الأخلاقي والشرعي لفكرة التحكيم** في الثقافة الإسلامية، ويضفي عليه طابعا من الإلزام الروحي والحقوقي في آن معا.

تأتي هذه الإشارة القرآنية في وقت تتصاعد فيه أهمية **التحكيم كآلية أساسية لتسوية منازعات الاستثمار الدولية**، وسط بيئة قانونية وتجارية تتسم بالتعقيد وتشابك المصالح وتعدد المرجعيات. فقد شهد مجال **منازعات الاستثمار الدولية** تناميا مطردا خلال العقود الأخيرة، تزامنا مع ازدياد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والعولمة الاقتصادية. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع ملحوظ في عدد النزاعات بين المستثمرين والدول المضيفة، مما استدعى البحث عن آليات فعالة لتسويتها بعيدا عن القضاء الوطني. في هذا السياق، برز **التحكيم الدولي** بوصفه الآلية الأبرز لحل تلك المنازعات، مدعوما بإطار قانوني دولي راسخ مثل اتفاقية

واشنطن لعام 1965 المنشئة للمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار- إكسيد (ICSID) . وتشير الإحصاءات الحديثة إلى تضاعف عدد قضايا التحكيم الاستثماري المعروفة على الصعيد الدولي خلال العقد الأخير، حيث تجاوز مجموعها 1300 قضية بحلول عام 2023.

يعزى الانتشار الواسع للتحكيم في منازعات الاستثمار إلى ما يوفره من مزايا مهمة. فهذه الآلية تسمح بحسم النزاعات في إطار **محايد** و**متخصص** بعيدا عن محاكم الدولة المضيفة، مما يعزز ثقة المستثمر الأجنبي في وجود ضمانات قانونية تحمي حقوقه. كما أن أغلب الاتفاقيات الدولية للاستثمار والثنائية منها تنص صراحة على اللجوء إلى التحكيم كوسيلة لتسوية أي خلاف ينشأ عن الاستثمار، الأمر الذي كرس ما يعرف بمنظومة *تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول (ISDS)* كجزء لا يتجزأ من نظام حماية الاستثمار الدولي. وقد أثمرت هذه المنظومة اجتهادات قضائية دولية مهمة (سواء من خلال أحكام مركز إكسيد أو هيئات التحكيم الأخرى) أسهمت في تأصيل المفاهيم القانونية ذات الصلة، كتعريف **الاستثمار المحمي** وتحديد معايير **مسؤولية الدولة** ومعالجة مسائل الإجراءات والاختصاص. بيد أن هذه المنظومة لم تخل من التحديات والانتقادات؛ إذ يرى البعض أنها تعاني من نقص في الشفافية وارتفاع في التكلفة، فضلا عن تأثيرها على سيادة الدول من خلال منح هيئات تحكيم صلاحية الفصل في مسائل قد تمس السياسات العامة .في المقابل، يؤكد مؤيدو التحكيم الاستثماري أنه أضحى ضرورة لضمان تدفق الاستثمارات وحماية حقوق المستثمرين عبر توفير منتدى محايد وعادل لحل المنازعات .وقد أدت هذه النقاشات إلى توجه دولي نحو **إصلاح نظام التحكيم الاستثماري** لتعزيز شفافيته وفعاليته وضمان توازن أكبر بين مصالح الدول والمستثمرين، من خلال مبادرات تقودها هيئات دولية كالأمم المتحدة ومراجعات مستمرة لقواعد وإجراءات التحكيم الدولي.

على الصعيد الوطني المغربي، أولى المشرع المغربي مسألة تسوية منازعات الاستثمار اهتماما خاصا تماشيا مع التوجهات الدولية السائدة. فقد كان المغرب سباقا إلى الانخراط في المنظومة الدولية للتحكيم بانضمامه المبكر إلى اتفاقية واشنطن لعام 1965، كما أبرم

العديد من اتفاقيات حماية وتشجيع الاستثمار الثنائية التي تتضمن بند التحكيم كآلية لتسوية النزاعات. وبموازاة ذلك، عمل المغرب على تطوير إطار قانوني داخلي متقدم ينظم **التحكيم التجاري والاستثماري** على حد سواء. وتوجت هذه الجهود بإصدار القانون رقم 95-17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية لسنة 2022، الذي جاء مواكبا لأفضل الممارسات والمعايير الدولية الحديثة .وقد عزز هذا القانون مكانة التحكيم في التشريع المغربي ووفر ضمانات وإجراءات أكثر وضوحا ومرونة لاستقبال منازعات الاستثمار وحلها بفاعلية.

كما يندرج هذا التطور في إطار **رؤية استراتيجية شاملة** دعا إليها **جلالة الملك محمد السادس نصره الله** في عدد من **الخطب الملكية السامية**، التي ما فتئت تؤكد على ضرورة تعزيز ثقة المستثمر، وتكريس الأمن القانوني، وتطوير وسائل بديلة لتسوية المنازعات، وعلى رأسها التحكيم، باعتباره أداة فعالة لترسيخ العدالة الاقتصادية، وتحسين مناخ الأعمال، ورفع أداء المؤسسات.

ولا شك أن تبني هذا الإطار القانوني الجديد جاء في سياق سعي المملكة إلى تحسين مناخ الأعمال وجذب الاستثمارات الأجنبية، حيث اقترن خلال السنوات الأخيرة بدعم سياسي ومؤسسي لجعل المغرب مركزا إقليميا للاستثمار ومستقرا للتحكيم الدولي .ومع ذلك، تبقى هناك تحديات محلية تستدعي البحث والمعالجة، من قبيل تعزيز الوعي القانوني لدى الفاعلين المحليين بمنظومة التحكيم الجديدة، وضمان تناغم القضاء الوطني مع مقررات التحكيم خصوصا في مجال **تنفيذ الأحكام التحكيمية** الأجنبية، فضلا عن بناء قدرات وطنية في مجال التحكيم تواكب التطورات الدولية المتسارعة.

في السياق المغربي، تظهر المعطيات الرسمية الصادرة عن مكتب الصرف بتاريخ 28 يناير 2025 أن تدفقات الاستثمارات الأجنبية بالمغرب قد بلغت معدلات مهمة خلال الفترة الممتدة بين 2017 و2021، مع تسجيل متوسط سنوي يقارب 18 إلى 20 مليار درهم من الإيرادات، رغم التذبذب الملحوظ في حجم النفقات الصافية. هذا المعطى المالي، يعكس في أحد جوانبه نجاح المملكة في ترسيخ جاذبيتها كوجهة استثمارية، لكنه من جهة أخرى، يُسلّط

الضوء على الحاجة المتزايدة إلى أدوات ناجعة لضمان استقرار هذه الاستثمارات وتسوية ما قد ينشأ عنها من نزاعات.

وفي هذا السياق، تبرز قاعدة بيانات الأونكتاد (بتاريخ 2025/01/28) التطور التصاعدي الملحوظ في عدد المعاهدات الثنائية للاستثمار التي أبرمها المغرب، والتي تجاوزت 80 معاهدة، وهو ما يعكس التزام المملكة بإرساء بيئة قانونية مشجعة تقوم على ضمانات الحماية والمعاملة العادلة للمستثمرين. غير أن هذا الانفتاح القانوني، وفقا لما جاء في التقرير السنوي للمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID) لسنة 2024، ترافق أيضا مع تحديات متنامية، حيث تبين أن 48% من الدعاوى التحكيمية أمام المركز تستند إلى معاهدات ثنائية، مقابل 13% لميثاق الطاقة، و39% لأسس أخرى، مما يظهر الوزن الحاسم لهذه المعاهدات في النزاعات الدولية.

في ظل هذا السياق، تأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على موضوع تحكيم منازعات الاستثمار، باعتباره آلية قانونية تفرضها الحاجة إلى خلق توازن دقيق بين متطلبات جذب الاستثمار الأجنبي وضمان الحماية القانونية للمصالح العليا للدولة، من خلال تحليل الإطار المفاهيمي والمؤسساتي لهذا النوع من التحكيم، واستكشاف خصائصه القانونية، واستعراض الإطار التشريعي المغربي المنظم له، بالإضافة إلى رصد أبرز التحديات التي يواجهها وتقديم مقترحات إصلاحية مستلهمة من المبادرات الدولية والممارسات الفضلى.

إن أهمية هذه المداخلة تنبع من راهنية موضوعها وحساسيته لكل من المستثمر والدولة على حد سواء. ففي ظل ازدياد لجوء المستثمرين إلى التحكيم وارتفاع عدد المنازعات المطروحة دوليا، يصبح من الضروري إجراء دراسة تأصيلية متعمقة لمفهوم **تحكيم منازعات الاستثمار** وإيضاح خصائصه المميزة عن غيره من أنواع التحكيم، مع استجلاء التطورات الحديثة في مساطره على المستوى الدولي.

كما أن **استقصاء وضعية هذا النظام في ضوء التشريع المغربي والاجتهادات القضائية الدولية** يكتسي أهمية علمية وعملية، سواء لجهة تقييم مدى ملاءمة القواعد القانونية

الوطنية مع المعايير الدولية، أو لجهة الكشف عن مكامن القوة والقصور في التطبيق العملي لنظام التحكيم بالمغرب.

وتزداد أهمية البحث أيضا بالنظر إلى **التحديات المعاصرة** التي تواجه نظام التحكيم في منازعات الاستثمار عالميا ومحلياً، مما يفرض التفكير في **سبل الإصلاح والتطوير** لضمان تحقيق العدالة التعاقدية والتوازن بين حقوق المستثمرين وسيادة الدول.

بناءً على ذلك، سينصب اهتمام هذا المقال على مناقشة **ثلاثة محاور أساسية** متكاملة:

- **المحور الأول** يعنى بالتأصيل المفاهيمي لتحكيم منازعات الاستثمار، من حيث تعريفه وطبيعته القانونية وتمييزه عن الأنظمة القريبة منه، مع الإشارة إلى خصائصه كآلية هجينة تجمع بين الطابعين العام والخاص.
- **المحور الثاني** يتناول النظام القانوني المغربي المنظم لتحكيم منازعات الاستثمار، من خلال استعراض تطوره التشريعي وأهم المقتضيات الراهنة في ضوء **قانون التحكيم والوساطة لسنة 2022**، ومقارنتها بالاجتهادات الدولية ذات الصلة، مع إبراز خصوصيات النموذج المغربي في ضوء الاتفاقيات الثنائية لحماية وتشجيع الاستثمار.
- **المحور الثالث** يُخصص لتحليل **إشكالية التعويض في منازعات الاستثمار** باعتبارها من أعقد المسائل التي تواجه التحكيم الاستثماري، نظراً لما تثيره من **إشكالات قانونية واقتصادية** تتعلق بمنهجيات تقييم الضرر، وتضخم مبالغ التعويض، وتباين اجتهادات هيئات التحكيم بشأن تحديد الأساس القانوني للتعويض العادل والمتناسب. وسيناقش هذا المحور بشكل خاص مدى تأثير أحكام التعويض الضخمة على **السيادة المالية للدول**، وعلى استقرار أنظمتها الاقتصادية، مع استعراض الاتجاهات الحديثة في الأوساط الدولية نحو إصلاح نظام التعويض وتعزيز الشفافية في احتسابه.

- أما المحور الرابع والأخير فيخصص لتحليل التحديات المعاصرة التي تواجه هذا النظام على الصعيدين الدولي والوطني، مع استشراف سبل الإصلاح والتطوير لضمان فعاليته وإنصاف جميع الأطراف. بهذه الهيكلة المتكاملة، يأمل البحث أن يقدم إضافة علمية رصينة تسهم في تعزيز فهم آلية التحكيم في منازعات الاستثمار وتسليط الضوء على دور التشريع المغربي في مواكبتها، فضلا عن الإسهام في النقاش الدائر حول تحسينها وتجاوز الإشكالات الراهنة.

المحور الأول: التأصيل المفاهيمي لتحكيم منازعات الاستثمار والتعويض

1. مفهوم منازعات الاستثمار

تعد منازعات الاستثمار من الأنواع الخاصة للمنازعات الاقتصادية ذات الطبيعة المختلطة، كونها تنشأ عادة بين طرفين ينتميان إلى نظامين قانونيين مختلفين: من جهة، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام التابع لها، ومن جهة أخرى، مستثمر أجنبي يتمتع بالشخصية القانونية الخاصة. وتنجم هذه المنازعات عن إخلال أحد الطرفين بالتزاماته القانونية أو التعاقدية، أو بسبب اتخاذ إجراءات انفرادية من قبل الدولة، كالمصادرة أو تغيير التشريعات أو الامتناع عن تنفيذ الالتزامات المتفق عليها، مما قد يلحق بالمستثمر ضررا يستوجب التعويض.

ويستفاد من أغلب الأدبيات الفقهية أن منازعات الاستثمار تتميز بكونها غالبا ما تنشأ عن علاقات تعاقدية ذات طبيعة طويلة الأجل، مما يجعلها عرضة لتغير الظروف الاقتصادية أو السياسية أو القانونية. كما قد تعود أسباب النزاع إلى عوامل خارجة عن إرادة الدولة، كالظروف القاهرة، أو إلى إخلال المستثمر نفسه بالتزاماته التعاقدية. ومن ثم، فإن منازعات الاستثمار تتطلب قراءة دقيقة لتكييفها القانوني، بغية فهم خصوصيتها وتمييزها عن غيرها من النزاعات التجارية أو الإدارية التقليدية.

2. مفهوم عقد الدولة وطبيعته القانونية

يرتبط تحليل منازعات الاستثمار ارتباطا وثيقا بمفهوم "عقد الدولة"، وهو مصطلح مستقى من الاجتهادات المقارنة (State Contracts) ويقصد به العقود التي تبرمها الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، سواء بصفتها سلطة عامة تخضع لقواعد القانون العام، أو بصفتها شخصًا خاصًا يخضع لقواعد القانون الخاص. وتصنف هذه العقود إلى عقود داخلية وأخرى دولية: فالعقود الداخلية تخضع بحسب طبيعتها لاختصاص القضاء الإداري أو العادي، في حين أن العقود الدولية قد تتخذ شكل معاهدات بين الدول أو عقود بين الدولة وأطراف أجنبية خاضعة للقانون الخاص.

ويثير هذا التعدد في طبيعة العقود إشكالا بخصوص الجهة المختصة بالنظر في النزاعات التي قد تنشأ عنها، خاصة في الحالات التي تكون فيها الدولة قد احتفظت لنفسها بامتيازات السلطة العامة، أو حين يكون العقد ذا طابع اقتصادي صرف يقصد منه جذب رؤوس الأموال الأجنبية، الأمر الذي يستدعي موازنة دقيقة بين مبدأ السيادة ومقتضيات أمن الاستثمار.

3. التحكيم كآلية لحل منازعات الاستثمار: تعريفه ومبررات اللجوء إليه

يعد التحكيم من أبرز الوسائل البديلة لتسوية النزاعات، ويقوم على مبدأ اتفاق الأطراف على إخراج النزاع من ولاية القضاء الوطني وإحالته إلى هيئة تحكيمية مستقلة للفصل فيه بحكم ملزم. وقد كرس المشرع المغربي هذا المفهوم في القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية. ويستمد التحكيم أهميته في منازعات الاستثمار من جملة من الخصائص التي جعلته يحظى بقبول متزايد على الصعيدين الوطني والدولي، في مقدمتها السرعة في الإجراءات مقارنة بما تعرفه المحاكم الوطنية من تعقيد، ثم خاصية السرية التي تحمي المعطيات الاقتصادية الحساسة التي قد يكون لها أثر على صورة الدولة أو سمعتها الاستثمارية. كما يتميز التحكيم بمرونة المسطرة، إذ يمنح للأطراف حرية اختيار القانون الواجب التطبيق، وهيئة التحكيم، ومكان إجراء التحكيم، وهو ما يتيح تكييف المسار

التحكيمي بما يلائم طبيعة النزاع. ويضاف إلى ذلك الطابع المحايد للتحكيم، خاصة في الحالات التي يكون فيها المستثمر الأجنبي طرفا في النزاع. ومن بين أبرز مزايا التحكيم في هذا المجال قابلية أحكامه للتنفيذ على المستوى الدولي بفضل اتفاقية نيويورك لسنة 1958، التي أرست نظاما فعالا للاعتراف بأحكام التحكيم الأجنبية وتنفيذها في أكثر من 160 دولة. لهذا كله، أضحى التحكيم وسيلة مفضلة لحل منازعات الاستثمار، لاسيما في العقود التي تكون الدولة طرفا فيها، والتي تتطلب توازنا دقيقا بين احترام السيادة الوطنية وضمان حماية الاستثمارات الأجنبية.

4. تكييف منازعات الاستثمار وخصائصها المميزة

تتميز منازعات الاستثمار بجملة من الخصائص القانونية التي تميزها عن غيرها من النزاعات ذات الطابع التعاقدي أو الإداري، وتفرض مقاربة خاصة عند التكييف القانوني لها. أول هذه الخصائص يتمثل في اختلاف المراكز القانونية لأطراف النزاع؛ حيث تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام طرفا يتمتع بامتيازات السيادة، بينما يكون الطرف الآخر مستثمرا خاصا يخضع لقواعد القانون الخاص، وهو ما يخلق علاقة قانونية غير متكافئة في الأصل. ومن الخصائص الجوهرية أيضا الطابع التعاقدي للنزاع المصحوب بتعارض في المصالح: إذ تسعى الدولة إلى تحقيق أهداف اقتصادية وتنموية عامة، بينما يسعى المستثمر إلى تعظيم أرباحه، ما قد يؤدي إلى احتكاك قانوني أو تعاقدي خاصة في ظل تقلب الظروف الاقتصادية أو السياسية. كما تتسم هذه المنازعات بتعدد الأنظمة القانونية المرجعية، بين القوانين الوطنية للدولة المضيفة، والقانون الواجب التطبيق على العقد، والاتفاقيات الدولية المنظمة للاستثمار، مما يطرح إشكالات على مستوى تنازع القوانين والاختصاص القضائي. وتبرز في هذا السياق أهمية المرجعية الدولية، وخاصة اتفاقية واشنطن لسنة 1965، التي اعتمدت بشكل غير مباشر على معايير موضوعية لتحديد ما إذا كانت العلاقة القانونية تعد استثمارا أم لا. ولعل الاجتهاد التحكيمي في قضية *Salini v. Morocco* يشكل نموذجا مرجعيا في هذا الباب، حيث اعتمد المحكمون على ثلاثة معايير أساسية: الإسهام في

رأس المال، وديمومة العملية الاستثمارية، ووجود عنصر المخاطرة، غير أن الجدل لا يزال قائما حول معيار رابع يتمثل في ضرورة مساهمة المشروع في التنمية الاقتصادية للدولة المضيفة. ويؤدي هذا التفاوت في المفاهيم والمعايير إلى إضعاف الأمن القانوني والتعاقدي، ويجعل من الضروري السعي نحو توحيد معايير تكييف النزاعات الاستثمارية لضمان عدالة متوازنة بين الأطراف.

5. الإطار المفاهيمي والقانوني للتعويض

يستمد مفهوم التعويض في منازعات الاستثمار جذوره من **القانون الدولي العام**، ولا سيما من **قواعد المسؤولية الدولية للدول عن الأفعال غير المشروعة** كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة لسنة 2001، والذي نصّ على أن *»الدولة المسؤولة عن فعل دولي غير مشروع ملزمة بجبر الضرر كاملاً.«*

في هذا السياق، يُعتبر التعويض أحد أشكال الجبر الثلاثة إلى جانب **الإصلاح العيني (Restitution)** و**الترضية (Satisfaction)**، غير أن التعويض يبقى هو الشكل الأكثر شيوعاً في منازعات الاستثمار نظراً لصعوبة إعادة الحال إلى ما كان عليه في الغالب.

ويعرف التعويض بأنه:

"مبلغ مالي يُدفع للمستثمر المتضرر بهدف جبر الضرر الفعلي الذي لحقه نتيجة إخلال الدولة بالتزاماتها الدولية، دون أن يشكل ذلك وسيلة للإثراء بلا سبب".

1.5: الأساس القانوني للتعويض في منازعات الاستثمار

ينبع حق المستثمر في المطالبة بالتعويض من عدة مصادر قانونية، منها:

1. **المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف للاستثمار (TBI/APPI)**، التي تتضمن في الغالب أحكاماً صريحة تنظم حالات نزع الملكية والتعويض عنها وفق معايير محددة مثل «السعر العادل في السوق» أو «القيمة الفعلية للاستثمار.«

2. **القانون الدولي العرفي**، الذي يكرّس مبدأ «التعويض الكامل» كما صيغ في قضية *Chorzów Factory* الصادرة عن المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة 1928، والتي أرست قاعدة مفادها أن:

»الغرض من التعويض هو إعادة الوضع إلى ما كان عليه لولا الفعل غير المشروع.«

3. **أحكام القانون الداخلي للدولة المضيفة**، حينما تحيل الاتفاقيات أو العقود الاستثمارية إلى القانون الوطني في تحديد نطاق الضرر وأساليب التعويض.

2.5: أنواع الأضرار القابلة للتعويض

يميز التحكيم الاستثماري بين أنواع متعددة من الأضرار، ويُعوَّض فقط الضرر الذي تتوافر فيه شروط معينة، أهمها **التحقق واليقين والسببية المباشرة**.

ومن أبرز صور الأضرار القابلة للتعويض:

- **الضرر المادي** :ويشمل خسارة رأس المال المستثمر أو الموجودات أو الأرباح المحققة.
- **الضرر المعنوي أو غير المالي** :مثل المساس بسمعة المستثمر أو مركزه التجاري، رغم أن قبوله يظل استثناءً في التحكيم الاستثماري.
- **الأرباح الفائتة** :(Lucrum Cessans) وهي الأرباح التي كان يمكن تحقيقها لولا الإجراء غير المشروع، شريطة أن تكون محققة ومبنية على توقعات واقعية وليست افتراضية.

3.5: حدود التعويض بين مبدأ الجبر الكامل ومبدأ التناسب

رغم أن الهدف المعلن للتعويض هو تحقيق «الجبر الكامل للضرر»، إلا أن تطبيق هذا المبدأ دون قيود قد يؤدي إلى **نتائج غير متناسبة** تخلّ بالتوازن المطلوب بين حقوق المستثمر ومصالح الدولة.

فكثير من هيئات التحكيم باتت تميل نحو **اعتماد مقاربة أكثر اعتدالاً** تقوم على **مبدأ التناسب(Proportionality)** ، بحيث لا يتجاوز التعويض الضرر الفعلي المؤكد، ولا يشمل الأرباح الافتراضية أو الأضرار البعيدة.

وقد أكدت العديد من القرارات الحديثة (مثل قضيتي *Eco Oro Minerals v. Colombia*و *Bear Creek Mining v. Peru*) على ضرورة **تحقيق التوازن بين الحماية والاستدامة**، وعدم المساس بالحق المشروع للدول في تنظيم سياساتها العامة.

المحور الثاني: النظام القانوني المغربي لتحكيم منازعات الاستثمار

1. الأساس القانوني والمشروعية الدستورية والتشريعية لتحكيم منازعات الدولة

شكل الاعتراف بالتحكيم في عقود الدولة نقلة نوعية في مسار تحديث المنظومة القانونية المغربية، خاصة بعد عقود من التحفظ القانوني الذي كان يرفض إخضاع الدولة للتحكيم لحماية مبدأ السيادة. فقد كان الفصل 306 من قانون المسطرة المدنية في صيغته القديمة يمنع اللجوء إلى التحكيم في العقود التي تكون الدولة أو الجماعات الترابية طرفا فيها، باعتبار أن مثل هذه العقود ترتبط بالمصلحة العامة وتخضع لنظام الوصاية والمراقبة.

غير أن هذا المنع بدأ يتلاشى تدريجيا مع التوجه الجديد نحو تشجيع الاستثمار وإصلاح مناخ الأعمال، وهو ما ترجم في التعديلات التشريعية التي أدخلها القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، حيث نص في الفقرة الثانية من المادة 310 على السماح باللجوء إلى التحكيم في النزاعات المالية الناتجة عن التصرفات الأحادية للدولة أو الجماعات الترابية، باستثناء ما يتعلق بتطبيق القانون الجبائي، وكذلك في النزاعات المتعلقة بالعقود التي تبرمها الدولة أو الجماعات، مع احترام المقتضيات الخاصة بالمراقبة المنصوص عليها في النصوص الجاري بها العمل.

وقد عزز هذا الإطار التشريعي الجديد مشروعية التحكيم في عقود الدولة، مستندا في ذلك إلى مرجعيات متعددة، من ضمنها التوجيهات الملكية السامية التي أكدت على ضرورة إصلاح منظومة العدالة وتشجيع الوسائل البديلة لحل النزاعات، والالتزامات الدولية للمغرب، لا سيما اتفاقية واشنطن لسنة 1965 واتفاقية نيويورك لسنة 1958، فضلا عن

مجموعة الاتفاقيات الثنائية لحماية وتشجيع الاستثمار التي تنص في الغالب على إمكانية اللجوء إلى التحكيم لتسوية النزاعات.

2. اتفاق التحكيم: التعريف والصور والأحكام المرتبطة

يشكل اتفاق التحكيم حجر الزاوية في العملية التحكيمية، إذ لا يمكن تصور اللجوء إلى التحكيم دون وجود اتفاق صريح أو ضمني بين الأطراف. وقد عرف المشرع المغربي اتفاق التحكيم في المادة الثانية من القانون 95.17 بأنه: "اتفاق الأطراف على اللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية تعاقدية أو غير تعاقدية". ويتخذ هذا الاتفاق شكلين رئيسيين:

- **عقد التحكيم** :(**Le compromis d'arbitrage**) وهو الاتفاق الذي يبرم بعد نشوء النزاع، ويقر فيه الطرفان بإحالته إلى التحكيم، وقد نظمه المشرع المغربي في المادة 4 من القانون 95.17.

- **شرط التحكيم** :(**La clause compromissoire**) وهو بند يدرج ضمن العقد الأصلي قبل نشوء أي نزاع، يلتزم فيه الطرفان بعرض أي نزاع محتمل مستقبلي على التحكيم، كما ورد في المادة 6 من القانون المذكور.

ومن المبادئ المهمة التي أقرها التشريع المغربي مبدأ **استقلالية شرط التحكيم** عن العقد الأصلي، حيث أكدت المادة 8 أن بطلان العقد أو إنهاءه لا يؤثر على صلاحية شرط التحكيم إذا كان هذا الأخير صحيحا في ذاته، وهي قاعدة أساسية لضمان استمرار النزاع أمام هيئة التحكيم دون تأثر بمصير العقد الأصلي.

وفي المقابل، قد يعتري اتفاق التحكيم بعض الغموض أو القصور في الصياغة، وهو ما يعرف فقهيا بـ"الشرط العليل(Clause pathologique) "، وهي شروط لا تعبر بوضوح عن نية الأطراف في اللجوء إلى التحكيم أو تفتقر إلى عناصر جوهرية كطبيعة المنازعة، الجهة

المحكمة أو القانون الواجب التطبيق، مما يعرضها للبطلان ويؤثر على فعالية المسطرة التحكيمية.

3. تصنيف التحكيم: داخلي، دولي، مؤسسي وحر

قسم القانون المغربي التحكيم إلى عدة أنواع، أبرزها:

- **التحكيم الداخلي**- وهو التحكيم الذي يتم داخل التراب المغربي، ويخضع فيه الخصوم والمحكّمون للقانون الوطني. تُطبَّق عليه أحكام القانون المغربي من حيث إجراءات التحكيم، القانون الواجب التطبيق، وموطن الأطراف.
- **التحكيم الدولي**-خصص له الباب الثالث من القانون 95.17، وتم تعريفه في المادة 72 بأنه التحكيم الذي يتعلق بمصالح التجارة الدولية، ويكون لأحد أطرافه مقر أو موطن خارج المغرب. ويشترط لاعتبار التحكيم دوليا توافر معيارين: ارتباط النزاع بالتجارة الدولية، وتباين محل إقامة الأطراف.
- **التحكيم المؤسسي**- يجرى تحت إشراف مركز دائم للتحكيم مثل مركز التحكيم الدولي لغرفة التجارة الدولية (ICC) أو مركز الرباط للوساطة والتحكيم. ويُشترط لاعتباره كذلك أن يكون المركز ذا طابع دائم وأن تكون مهمته الأساسية تنظيم التحكيم، وفقا لما نصت عليه المادة الأولى من القانون.
- **التحكيم الخاص (التحكيم الحر)** :يمنح فيه للأطراف الحرية المطلقة في اختيار القواعد الإجرائية والموضوعية ومكان التحكيم، بشرط ألا تتعارض مع النظام العام. وقد أقرّ المشرع المغربي هذا النوع في المادة الأولى من القانون ذاته.

4. القيود التشريعية على قابلية المنازعات للتحكيم

على الرغم من التوسيع الذي عرفه نطاق التحكيم، إلا أن المشرع المغربي حصر بعض المواضيع التي لا يجوز أن تكون محل اتفاق تحكيم، انسجاما مع القواعد الآمرة ومبادئ النظام العام. وتشمل هذه المواضيع، حسب المواد 14 إلى 16 من القانون 95.17:

- النزاعات المتعلقة بحالة الأشخاص وأهليتهم والحقوق الشخصية التي لا تصلح لأن تكون محل معاملات.
- النزاعات الناجمة عن التصرفات الأحادية للدولة أو الهيئات التي تتمتع بسلطة عمومية، باستثناء ما سمح به القانون صراحة.
- المنازعات المالية الناتجة عن تطبيق القانون الجبائي.
- النزاعات المتعلقة بالشغل الجماعي.
- كل ما لا يجوز فيه الصلح، لا يجوز فيه التحكيم، مثل الزواج أو الطلاق أو الجنح والجنايات.

5. المسطرة التحكيمية والرقابة القضائية على العملية التحكيمية

على الرغم من الطابع الاستقلالي الذي يميز التحكيم كنظام خاص لتسوية النزاعات، إلا أن المشرع المغربي لم يجرده من الرقابة القضائية، بل أوجد توازنا دقيقا بين مبدأ استقلالية المسطرة التحكيمية وضمانات الرقابة التي يضطلع بها القضاء، سواء أثناء سير التحكيم أو في مرحلة تنفيذ الحكم التحكيمي.

من أبرز صور تدخل القضاء في العملية التحكيمية نجد **تعيين المحكمين**، حيث منح القانون 95.17 لرئيس المحكمة المختصة صلاحية تعيين المحكمين في حالة عدم اتفاق الأطراف على طريقة التعيين أو في حالة تقاعس الطرف المكلف بالتعيين، وذلك وفقا للمادة 26. كما يمكن للمحكمة أن تبت في **طلبات تجريح المحكمين**، إذا ما توافرت أسباب تمس بالحياد أو الاستقلال، ويبت رئيس المحكمة المختصة في هذا الطلب بأمر غير قابل للطعن.

وفي حال **تأخر المحكم في مباشرة مهامه** أو تخلفه دون مبرر، أو إذا انقطع عن أداء مهامه بما يؤثر سلبا على سير التحكيم، يجوز للمحكمة أيضا – بناء على طلب أحد الأطراف – إصدار أمر بعزله، كما نصت على ذلك المادة 27. أما فيما يخص الإجراءات التحفظية، فقد خول القانون للطرف المعني بالتحكيم اللجوء إلى قاضي المستعجلات سواء قبل انطلاق

إجراءات التحكيم أو أثناءها، لطلب أي إجراء وقتي يهدف إلى حماية الحقوق إلى حين صدور الحكم التحكيمي، وذلك بموجب المادة 19 من القانون 95.17.

وبعد صدور الحكم التحكيمي، لا يكتسب هذا الأخير القوة التنفيذية من تلقاء نفسه، بل يتعين **تذييله بالصيغة التنفيذية** من قبل رئيس المحكمة المختصة. وتختلف المحكمة المختصة بحسب طبيعة النزاع: فبالنسبة للأحكام التحكيمية الوطنية الصادرة في نزاعات إدارية، نصت المادة 68 على أن اختصاص منح الصيغة التنفيذية يعود إلى رئيس المحكمة الإدارية التي سينفذ الحكم في دائرتها، أو رئيس المحكمة الإدارية بالرباط إن تعلق التنفيذ بالتراب الوطني ككل. أما في النزاعات العادية، فيعود الاختصاص لرئيس المحكمة الابتدائية المعنية، حسب المادة 67.

وقد أتاح المشرع إمكانية الطعن **في الأمر القاضي بالصيغة التنفيذية** في حالة رفضه، عن طريق الاستئناف، كما أتاح للغير تقديم تعرض غير الخارج عن الخصومة إذا تضرر من الحكم التحكيمي أومن تذييله، وهو ما يكرّس توازنًا دقيقًا بين سلطة هيئة التحكيم وحق الرقابة القضائية.

أما **الطعن في الحكم التحكيمي الوطني نفسه**، فقد أجازه القانون من خلال دعوى البطلان التي ترفع أمام محكمة الاستئناف المختصة، طبقًا للمادة 61، وذلك في حالات محددة، مثل انتهاك مبدأ الدفاع أو خرق النظام العام أو تجاوز حدود اتفاق التحكيم. كما أحال القانون على قواعد الطعن بإعادة النظر المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، لتدارك الأخطاء الواقعية الجسيمة التي قد تشوب الحكم التحكيمي.

وفيما يتعلق بالأحكام التحكيمية الدولية، فإن الاعتراف بها وتذييلها بالصيغة التنفيذية يخضع لمقتضيات المادة 77 من القانون، التي تشترط عدم مخالفة الحكم للنظام العام الوطني أو الدولي، وتقديم أصل الحكم واتفاق التحكيم مع ترجمتهما إلى اللغة العربية، وفقا للمادة 78. وقد أسند المشرع اختصاص منح الصيغة التنفيذية في هذه الحالة إلى رئيس المحكمة التجارية التي يقع في دائرتها مكان التنفيذ.

وتتجلى أهمية هذه الرقابة القضائية في ضمان توازن العملية التحكيمية، وتوفير الحماية القانونية للأطراف، وضمان ألا تتحول استقلالية التحكيم إلى انحراف عن العدالة أو إخلال بحقوق الدفاع.

المحور الثالث: تضخم مبالغ التعويض في منازعات الاستثمار وآفاق إصلاح نظام التعويضات

يشهد نظام التحكيم الاستثماري الدولي في العقود الأخيرة تطورا متسارعا رافقته إشكالات جوهرية تمس التوازن بين حماية المستثمرين من جهة، وحماية المصلحة العامة والسيادة المالية للدول من جهة أخرى. ومن أبرز هذه الإشكالات ما يُعرف بـ **تضخم مبالغ التعويضات** التي تصدر بها المقررات التحكيمية ضد الدول، والتي أصبحت في بعض الحالات تتجاوز بكثير القدرة المالية لميزانيات دول نامية، مما يثير تساؤلات قانونية واقتصادية حول منهجيات التقييم المعتمدة ومدى عدالتها وشفافيتها.

1 : تضخم مبالغ التعويض

تكشف البيانات الإحصائية الصادرة عن الهيئات المختصة، وعلى رأسها **الأونكتاد**، عن اتجاه تصاعدي ملحوظ في متوسط التعويضات المحكوم بها في قضايا التحكيم الاستثماري خلال العقود الثلاثة الماضية.

فقد بلغ متوسط التعويضات خلال الفترة الممتدة من **1994إلى 2003** حوالي **25 مليون دولار أمريكي**، ليرتفع في العقد اللاحق (**2013 – 2004**) إلى **98مليون دولار**، ثم ليصل ما بين **2014و2023** إلى **256مليون دولار أمريكي**.

ووفقا لتقرير الأونكتاد الصادر في **شتنبر2024**، فقد تم تسجيل أكثر من **1.332قضية تحكيم استثماري** إلى نهاية سنة 2023، اعتمدت **98%منها على اتفاقيات استثمار قديمة** تفتقر إلى أي توجيه أو معايير واضحة بشأن كيفية احتساب التعويض. كما تشير المعطيات

ذاتها إلى أن حوالي **90%من هذه القضايا** تستند إلى معاهدات أُبرمت **قبل سنة 2010**، وتشمل خصوصاً قطاعات حساسة مثل **الطاقة، البنية التحتية، والموارد الطبيعية**.

هذا الاتجاه التصاعدي في مبالغ التعويض يعكس، من جهة، توسع نطاق الحماية الممنوحة للمستثمرين الأجانب بموجب المعاهدات القديمة، ومن جهة أخرى، **قصور النظام القائم عن ضبط التناسب بين الضرر الفعلي والتعويض المحكوم به**.

2 : منهجيات تقييم التعويضات

تستخدم هيئات التحكيم الدولية مجموعة متنوعة من المنهجيات لتقدير قيمة الضرر وتحديد التعويض المناسب، ومن أبرزها:

- **طريقة التدفقات النقدية المخصومة(Discounted Cash Flow – DCF)** ، التي تقوم على تقدير الأرباح المستقبلية المفترضة للمستثمر لو لم يقع الإخلال أو نزع الملكية.
- **الطريقة القائمة على التكلفة(Cost-Based Approach)** ، التي تحتسب المبالغ الفعلية التي أنفقها المستثمر في المشروع.
- **طريقة القيمة السوقية(Market Value)** ، التي تعتمد على تقدير القيمة العادلة للأصل في السوق وقت وقوع الضرر.
- **النهج المختلط أو التقديري(Hybrid/Reasoned Approach)** ، الذي يمزج بين أكثر من منهجية وفق تقدير الهيئة التحكيمية.

ورغم تعدد هذه الطرق، فإن **غياب معايير موحدة لاختيار المنهجية المناسبة** يؤدي إلى **عدم انسجام المقررات التحكيمية**، ويُضعف القدرة على التنبؤ بقرارات الهيئات، مما يُحدث نوعاً من **عدم اليقين القانوني**.

كما أن **الاستعانة المفرطة بخبراء ماليين** لتقدير الأضرار دون رقابة كافية على فرضياتهم، يؤدي أحياناً إلى تضخيم التعويضات إلى مستويات قد تعادل أو تتجاوز **الإيرادات**

الضريبية السنوية لبعض القطاعات الحيوية في الدول النامية، مما يُنذر بتداعيات مالية خطيرة قد تمس **السيادة الاقتصادية للدولة**.

3 : الإصلاحات الحديثة في نظام التعويضات

3.1على مستوى لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)

انكبت أشغال **الأونسيترال** خلال الدورات الأخيرة على تطوير إطار أكثر اتساقا وعدالة لتقييم الأضرار في منازعات الاستثمار، من خلال مقترحات عملية أبرزها:

- إعداد **مبادئ توجيهية لاحتساب الضرر والتعويض**؛
- وضع **جداول مرجعية** لتقدير الأضرار بطريقة موحدة؛
- تعزيز **شفافية الخبراء** في الإفصاح عن الفرضيات المالية والاقتصادية التي يعتمدونها؛
- إدراج آلية **التقييم المحايد (Blind Assessment)** التي تضمن الحياد والموضوعية في تقارير الخبراء المستقلين.

3.2على مستوى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

تسعى الأونكتاد من جهتها إلى توجيه الدول نحو اعتماد مقاربات إصلاحية، من خلال:

- **حظر التعويض عن الأرباح الافتراضية** أو غير المتحققة فعلياً؛
- **تحديد منهجيات تقييم أكثر واقعية** تتناسب مع طبيعة المشروع والقطاع؛
- **إعادة صياغة الاتفاقيات الاستثمارية الجديدة** بما يحد من التقديرات المبالغ فيها، ويعزز مبدأ **التناسب والعدالة في التعويض**.

المحور الرابع: التحديات المعاصرة وإصلاح نظام التحكيم الاستثماري

1. إشكالات الشرط التحكيمي وتعدد العقود

من بين أبرز الإشكاليات التي تطرحها منازعات الاستثمار في التطبيق العملي ما يُعرف بـ"امتداد الشرط التحكيمي(Extension de la clause compromissoire) "، لا سيما حين يتعلق الأمر **بمجموعة من العقود أو سلسلة من الشركات المرتبطة** بعلاقة اقتصادية واحدة. فرغم وجود اتفاق تحكيمي موقع في عقد معين، غالبا ما يثار الجدل حول إمكانية سريانه على أطراف غير موقّعة أو على عقود لاحقة مرتبطة بالعقد الأصلي. وقد أفرزت الاجتهادات التحكيمية الدولية اتجاهين متباينين: أحدهما يُقصر الأثر الملزم للشرط التحكيمي على الأطراف الموقعة، حماية لمبدأ الرضا، فيما يذهب الاتجاه الثاني إلى توسيع الأثر ليشمل الأطراف أو العقود المرتبطة وظيفيا بالعقد الأصلي، في إطار مفهوم وحدة المشروع الاستثماري أو وحدة التعاقد. وفي ظل غياب تقنين دقيق لهذه المسألة في معظم القوانين الوطنية، ومنها القانون المغربي، يظل المعيار المعتمد هو **تفسير نية الأطراف ومبدأ الترابط الوثيق بين العقود**، وهي مسائل تندرج في صميم تقدير الهيئة التحكيمية.

2. تحديات الحياد وتضارب المصالح: ظاهرة الDouble-Hatting

أثارت التجربة التحكيمية الدولية انتقادات متعددة تتعلق بشفافية العملية التحكيمية واستقلالية المحكمين. من أبرز الإشكالات المطروحة في هذا الإطار ما يعرف **بالازدواجية المهنية للمحكمين(Double-Hatting)** ، أي ممارسة المحكمين لأدوار متعددة في نفس السياق: كمحكمين في قضايا، ومستشارين قانونيين في قضايا أخرى، أو أعضاء في هيئات صياغة المعايير التحكيمية. وقد يؤدي هذا التداخل إلى تضارب المصالح وانعدام الثقة في حيادية الهيئة التحكيمية. وكنتيجة لذلك، دعت العديد من الهيئات الدولية، وعلى رأسها **الأونسيترال**، إلى ضرورة تقنين مدونات سلوك خاصة بالمحكمين تحدد واجباتهم، وتمنع حالات التضارب المحتملة، وتؤطر أخلاقيات المهنة. وتعد "مدونة سلوك المحكّمين" التي طورت

ضمن أشغال مجموعة العمل الثالثة التابعة للأونسيترال (WG III) خطوة مهمة نحو تعزيز ثقة الأطراف في نزاهة منظومة التحكيم.

3. إصلاح منظومة التحكيم الاستثماري: من التحكيم الخاص إلى المحكمة الدائمة

بفعل الانتقادات الموجهة لنظام التحكيم الاستثماري التقليدي، عرف هذا النظام دينامية إصلاحية ملحوظة في السنوات الأخيرة. وقد اقترحت **الأمم المتحدة (UNCITRAL)** و**مركز إكسيد (ICSID)** مجموعة من المبادرات لإعادة هيكلة النظام نحو مزيد من الشفافية والفعالية. من بين هذه المبادرات نذكر:

- **اقتراح إنشاء محكمة استثمار متعددة الأطراف دائمة** (Multilateral Investment Court) بدل النظام القائم على التحكيم الخاص، لتوفير قضاة دائمين، وإجراءات موحدة، وإمكانية الاستئناف.
- **اعتماد قواعد الشفافية في التحكيم الاستثماري**، كما جسدتها "اتفاقية موريشيوس لسنة 2014"، التي تهدف إلى فتح جلسات التحكيم أمام العموم، ونشر الأحكام التحكيمية والوثائق الأساسية.
- **إدراج آليات الوساطة والتسوية الودية** في الاتفاقيات الاستثمارية الجديدة، بما يسمح بتقليل اللجوء إلى التحكيم، ويعزز مبدأ الحلول التوافقية.
- **وضع سقف زمني لإجراءات التحكيم**، بحيث لا تتجاوز سنتين، تفاديًا لطول النزاع.
- **إعادة النظر في نطاق الحماية الممنوحة للمستثمرين**، من خلال التنصيص على استثناءات تنظيمية صريحة تمكّن الدول من سنّ تشريعات تتعلق بالصحة العامة، والبيئة، وحقوق الإنسان دون أن تُعدّ انتهاكًا لاتفاقيات الاستثمار.

4. تعزيز الوساطة كآلية بديلة في منازعات الاستثمار

في ظل الجدل المتنامي حول كلفة التحكيم وتعقيداته، برزت **الوساطة** كآلية بديلة تكمل منظومة تسوية النزاعات الاستثمارية. وقد كرّست اتفاقية **سنغافورة لسنة 2019**

بشأن الوساطة الدولية قابلية التنفيذ القانونية لاتفاقات التسوية المنبثقة عن الوساطة، وهو ما شكل تحولا نوعيا في مأسسة هذه الآلية. كما بدأت بعض الاتفاقيات الاستثمارية، مثل اتفاقية التجارة الحرة الإفريقية(AfCFTA) ، في إدراج **الوساطة الإلزامية كمرحلة سابقة للتحكيم**، بهدف تقليص عدد القضايا المحالة على هيئات التحكيم وتشجيع الحلول التوافقية.

في السياق المغربي، ورغم أن الوساطة لا تزال في مراحلها الأولى، إلا أن القانون 95.17 أقر بمشروعيتها، وخصها بباب مستقل يحدد شروطها وإجراءاتها، كما بدأ التوجه نحو استخدامها حتى في مجال **الصفقات العمومية**، وفق ما ينص عليه دفتر الشروط الإدارية العامة(CCAGT) ، مما يفتح آفاقا مهمة لتطوير هذا المسار ضمن مقاربة متكاملة لحوكمة النزاعات.

خاتمة وتوصيات

لقد بينت الدراسة أن تحكيم منازعات الاستثمار يشكل إحدى الدعائم الأساسية لمنظومة حماية الاستثمار الأجنبي، سواء من خلال دوره في تعزيز الثقة القانونية لدى المستثمرين أو من خلال توفير آلية محايدة ومتخصصة لحسم النزاعات بعيدًا عن القضاء الوطني. كما أظهرت أن القانون المغربي، لاسيما من خلال القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، قد خطا خطوات نوعية نحو ملاءمة الإطار التشريعي الوطني مع المعايير الدولية، عبر تكريس مبدأ إمكانية لجوء الدولة ومؤسساتها إلى التحكيم، وتوسيع نطاق النزاعات القابلة للتحكيم، وضمان استقلالية شرط التحكيم.

غير أن الإطار العملي لتحكيم منازعات الاستثمار لا يزال يواجه تحديات متعددة، سواء على مستوى صياغة بنود التحكيم، أو في ما يخص تنازع القوانين، أو على صعيد ضعف الثقافة التحكيمية لدى بعض الفاعلين العموميين، فضلا عن الإشكالات المرتبطة بشفافية الإجراءات، وتضارب المصالح، وارتفاع التكاليف، وهي كلها جوانب تبرز الحاجة إلى تفكير مؤسساتي مستدام يهدف إلى تأهيل النظام التحكيمي وتقويته، بما يخدم المصالح العليا للدولة ويحقق توازنا عادلا مع حقوق المستثمرين.

وانطلاقا مما سبق، يمكن اقتراح التوصيات التالية:

1. **تعزيز القدرات المؤسساتية للفاعلين العموميين** في مجال التحكيم من خلال برامج تدريب متخصصة، تمكنهم من إبرام اتفاقات تحكيم متوازنة، وصياغة عقود استثمارية تأخذ بعين الاعتبار مستلزمات الحماية القانونية والاقتصادية.

2. **إدراج بند الوساطة بشكل منهجي في العقود الاستثمارية**، مع اعتماد الوساطة كمرحلة أولية إلزامية قبل اللجوء إلى التحكيم، خصوصا في العقود طويلة الأجل أو ذات الطابع الإنشائي والهيكلي.

3. **العمل على تطوير قضاء وطني مساعد للتحكيم**، يواكب التحولات الحديثة ويوفر ضمانات الانسجام مع مقررات التحكيم، خاصة في ما يخص تذييل الأحكام بالصيغة التنفيذية، والطعن فيها ضمن آجال مضبوطة ومنضبطة.

4. **تشجيع المغرب على الانخراط النشيط في مبادرات إصلاح نظام تسوية النزاعات الاستثمارية** التي تقودها الأونسيترال ومراكز التحكيم الدولية، ولا سيما دعم فكرة المحكمة الدائمة للاستثمار كبديل محتمل عن التحكيم الخاص.

5. **بلورة مدونة مغربية للسلوك المهني للمحكمين**، مستلهمة من التجارب الدولية، تُحدّد معايير النزاهة، والاستقلال، وتضارب المصالح، وترسخ مبدأ المساءلة في العمل التحكيمي، خاصة في النزاعات ذات البُعد السيادي.

6. **تحيين الإطار المفاهيمي الوطني للاستثمار** داخل الاتفاقيات الثنائية، مع اعتماد تعريف دقيق لمفهوم الاستثمار، وفق معايير موضوعية (المساهمة، الديمومة، المخاطرة، والتنمية الاقتصادية)، ضمانا لتوحيد الاجتهادات ولتحقيق الأمن التعاقدي والقانوني.

7. **توسيع مجال التحكيم المحلي والدولي ليشمل بعض النزاعات الضريبية والقضايا ذات الطابع التنظيمي غير المتصل بالسيادة المباشرة**، وفق شروط دقيقة تضمن حماية المصالح المالية للدولة وتفادي استعمال التحكيم كسلاح تعاقدي ضدها.

في نهاية المطاف، فإن مستقبل التحكيم في منازعات الاستثمار لن يتحقق إلا من خلال توازن دقيق بين الانفتاح على المبادئ الكونية للاستثمار العادل، وتكريس السيادة القانونية والاقتصادية للدولة المضيفة، في إطار منظومة قانونية مرنة، شفافة، وفعالة.

في ضوء هذه التحولات الدولية، تتوفر للمغرب فرصة حقيقية لتعزيز مركزه القانوني في منازعات الاستثمار عبر **مراجعة الإطار التعاقدي والمعاهدي المنظم للاستثمار الأجنبي**.

ومن بين أهم التدابير المقترحة في هذا السياق:

- **مراجعة الاتفاقيات الثنائية للاستثمار (APPI)** التي تجاوزت خمسة عشر سنة على توقيعها، من أجل ملاءمتها مع المستجدات الدولية؛
- **إدراج أحكام تقييدية للفوائد والتعويضات** في الاتفاقيات الجديدة، مع الاقتصار على **الفائدة البسيطة فقط**؛
- **منع التعويض عن الأرباح غير المحققة** أو المشاريع غير المرخصة بعد؛
- **إدراج شرط التسوية الودية الإلزامية** قبل اللجوء للتحكيم؛
- **تعزيز دور الوكالة القضائية للمملكة** في مراحل صياغة العقود الاستثمارية العمومية، لضمان توازنها وتحصينها من المخاطر القانونية المستقبلية.

يتضح مما سبق أن تضخم مبالغ التعويضات في منازعات الاستثمار لم يعد مسألة تقنية فحسب، بل أضحى **قضية سيادية ذات أبعاد اقتصادية واستراتيجية**، تستدعي من الدول، خاصة النامية منها، تطوير أدواتها التعاقدية والمؤسساتية لحماية مصالحها المالية.

ولعل **المقاربة الاستباقية للمغرب** من خلال مراجعة معاهداته الاستثمارية القديمة، وتطوير كفاءاته الوطنية في تقييم الأضرار والتحكيم الدولي، سيمكّنه من **التحصين القانوني والاقتصادي** في مواجهة هذه الدينامية المعقدة، ويكرّس في الوقت ذاته **توازنا عادلا بين حماية الاستثمار الأجنبي والحفاظ على المصلحة العامة للدولة**.

الورشة الثانية

المنازعات العقارية لأشخاص القانون العام وأثرها على حق الملكية والمشاريع الاستثمارية

مسير الورشة

السيد عبدالله همو، نائب مدير أملاك الدولة المكلف بالقطب القانوني وحماية الرصيد العقاري.

مقرر الورشة

السيد محمد الودغيري،
رئيس مصلحة الدراسات واليقظة القانونية
بمديرية أملاك الدولة.

الإشكالات المترتبة عن قضايا الاعتداء المادي

السيد عبد الرحيم أزغودي
رئيس قطب المنازعات الإدارية
بالوكالة القضائية للمملكة

مقدمة

مما لا شك فيه أن الملكية حق مضمون بمقتضى القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، وفي هذا الصدد ينص الفصل 35 من الدستور على أنه:

" يضمن القانون حق الملكية؛

ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص علها القانون".

كما ينص الفصل 1 من القانون رقم7.81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، على أن نزع ملكية العقارات كلا أو بعضا أو ملكية الحقوق العينية العقارية لا يجوز الحكم به إلا إذا أعلنت المنفعة العامة، ولا يمكن إجراؤه إلا طبق الكيفيات المقررة في هذا القانون.

وينص الفصل 2 من نفس القانون على أنه يتم نزع الملكية لأجل المنفعة العامة بحكم قضائي.

وتنص المادة 23 من القانون رقم 39.08 يتعلق بمدونة الحقوق العينية على أنه لا يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وأنه لا تنزع ملكية أحد إلا لأجل المنفعة العامة ووفق الإجراءات التي ينص علها القانون ومقابل تعويض مناسب.

ويفهم من ذلك أن الملكية حق مضمون يحفظه الدستور والقوانين الجاري بها العمل، وأنه لا يجوز نزعها إلا من أجل المنفعة العامة، وفي إطار قانون نزع الملكية الذي يتعين احترام مقتضياته وإجراءاته، ولعل أهمها استصدار حكم قضائي يجيز للإدارة حيازة العقار المنزوع ملكيته وحكم يقضي بنقل الملكية مقابل تعويض مناسب لقيمة هذا العقار.

غير أن الإدارة تكون في كثير من الأحيان مضطرة لأسباب أو أخرى لوضع يدها على عقارات الغير، وحيازتها دون سلوك مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، مما يجعلها في وضعية المعتدية على أملاك الغير بدون سند.

ونظرا لأهمية هذا الموضوع، سواء بالنظر إلى حرمان الملاك من أملاكهم، أو بالنظر إلى تأثر سمعة الإدارة، وحتى بالنظر إلى التكاليف المالية المترتبة عن إقامة دعاوى الاعتداء المادي ضد الإدارة، فقد عمل المشرع على الحد منها، مما كان له آثار إيجابية على الواقع العملي، حيث أصبحنا نلاحظ انخفاضا ملحوظا في عدد الملفات المتعلقة بالاعتداء المادي والمعروضة على القضاء، ومع ذلك فقد أثارت هذه الظاهرة نقاشا واسعا سواء على المستوى الفقهي ولا سيما على مستوى العمل القضائي، الذي يتعامل مع هذه القضايا بنوع من الصرامة والتشدد في مواجهة الإدارة.

ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كل جوانبه، سنناقشه انطلاقا من المحورين التاليين:

المحور الأول: ماهية الاعتداء المادي؛

المحور الثاني: التعويض عن الاعتداء المادي.

المحور الأول: ماهية الاعتداء المادي

سنناقش في هذا المحور مفهوم الاعتداء المادي وشروط قبول الدعوى وصوره

تعريف الاعتداء المادي

إن مفهوم الاعتداء المادي، وكما عرفه الفقه هو فعل مناف للمشروعية بشكل صارخ بحكم افتقاد هذا الفعل لأية صلة بنص قانوني أو تنظيمي، (ابراهيم الزعيم الماسي رئيس غرفة بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) سابقا في مؤلفه " تقدير التعويض عن الاعتداء المادي على الملكية العقارية).

في حين عرف القضاء المغربي الاعتداء المادي بأنه:

"ارتكاب الإدارة لعمل عديم المشروعية، جسيم وظاهر أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي يتضمن اعتداء على حق الملكية أو على حق متفرع عنه ويكون في حد ذاته **منعدم الصلة** بتطبيق نص قانوني أوتنظيمي".

(قرار محكمة النقض عدد 1605/1 الصادر بتاريخ 2016/04/07)

ولذلك فإن الفقه والقضاء الإداريين وهو يضع هذا التعريف لمفهوم الاعتداء المادي كانت غايته هو التمييز بين مسلك الإدارة الذي اكتسى صبغة التجرد من أي صلة لتطبيق نص قانوني، أو تنظيمي، وذلك الذي اتضحت فيه نية الإدارة على احترام القانون، فكان التصرف الأول يسمح بمساءلة الإدارة في إطار نظرية الاعتداء المادي، أما التصرف الثاني فكان يخرج عن هذا الإطار.

كما أن الفقه مجمع على كون الاعتداء المادي لا يوصف به عمل الإدارة إلا إذا كانت هناك عدم مشروعية سافرة وواضحة واختفت أية بادرة أو نية للإدارة في احترام المشروعية، وهذا ما أكده على سبيل المثال الفقيه ميشال روسي ومن معه في مؤلف القانون الإداري المغربي الذي جاء فيه ما يلي:

" إن أعمال التعدي عبارة عن مس خطير بحق أو حرية أساسية مثل حق الملكية وحرية التجول وكرامة الشخص .... الخ.

وإن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الاعتداء المادي لا يقتصر على الاعتداء على الملكية العقارية، وانما قد يكون اعتداء على إحدى الحريات أو الحقوق الشخصية الأخرى، وبالتالي فكل عمل منفصل على المشروعية، سواء انصب على الملكية العقارية او على أحد الحقوق او إحدى الحريات يعتبر اعتداء ماديا، لكن وبما ان موضوع هذه الندوة يتعلق بالمنازعات العقارية، فإنني سأكتفي بالحديث عن الاعتداء المادي على الملكية العقارية.

غير أن العمل القضائي يعتبر أن الاعتداء المادي هو العمل الذي لا يستند إلى أي نص تشريعي أو تنظيمي، بمعنى أنه عمل غير مرتكز على أساس قانوني، غير أنه يوسع من هذا المفهوم ويجعل عمل الإدارة يدخل في الاعتداء المادي ولو كانت هناك بوادر وأعمال تفيد شروع هذه الإدارة في سلوك الإجراءات القانونية، أو كانت نيتها حسنة ولم تقصد أثناء وضع يدها على العقار غصب الملكية أو حرمان المالك من ملكيته، كأن تضع الإدارة يدها على عقار وهي تعتقد أنه مملوك لها أو للجهة التي منحته لها، وبالتالي فإن القضاء الإداري يتعامل بنوع من الصرامة والتشدد مع الإدارة، على الرغم من أن التعريف الفقهي والقضائي للاعتداء المادي لا ينطبق على هذه الحالة.

<u>ولعل من بين الأسباب التي ساهمت في استمرار هذه الممارسة الإدارية هي التفاوت الكبير بين طموحات الدولة الرامية إلى تحقيق التنمية في كافة المجالات ومحدودية الرصيد العقاري الخاص بالدولة، على الرغم من المجهودات المبذولة من أجل تثمين هذا الرصيد، وجعله رهن إشارة القطاعات لحكومية لتحقيق مشاريعها التنموية.</u>

شروط قبول دعوى الاعتداء المادي

إن دعوى الاعتداء المادي لا تنفرد بأية خصوصية فيما يتعلق بالشروط العامة لقبولها، فهي تخضع لنفس الشروط المتطلبة في كافة الدعاوى، لكن مع ذلك تنفرد بخصوصيات معينة فيما يتعلق ببعض التفاصيل المرتبطة بهذه الشروط؛

وهكذا فطبقا للفصل الأول من قانون المسطرة المدنية يتعين أن تتوفر الصفة والأهلية والمصلحة في المدعي أو في المدعى عليه لقبول الدعوى؛

وبالنسبة لدعوى الاعتداء المادي فإن شرطي الأهلية والمصلحة لا يثيران أي إشكال ولا يتميزان بأية خصائص، لكن بالنسبة للصفة فقد اشترط القضاء أن تكون مراكز الأطراف واضحة، وأن يكون موضوع الدعوى لا نزاع فيه، فمثلا لو أن العقار المدعى فيه كان موضوع منازعة من طرف الغير أو انصب حوله تعرض على مطلب تحفيظه، فإن صفة المدعي في هذه الحالة تكون غير ثابتة، ولذلك يتعين أن يكون الملك خاليا من أية منازعة لقبول هذا النوع من الدعاوى؛

كما أن بعض الفقه يثير وهو يناقش صفة المدعي في دعوى التعويض عن الاعتداء المادي مقتضيات المادة 3 من مدونة الحقوق العينية التي تنص على أن عقود تفويت ملكية العقارات غير المحفظة لا تفيد إلا إذا استندت على أصل التملك وحاز المفوت له العقار حيازة متوفرة على الشروط القانونية، ومادام أن التعويض عن الاعتداء المادي يؤدى مقابل حرمان المدعي من ملكيته، وهو تعويض عن الرقبة، فإنها تخضع حسب هذا الرأي للمقتضيات المشار إليها، على اعتبار أن الشخص الذي يتوفر على صفة التقاضي هو المالك، وما دام أن هذا الأخير لا يتوفر إلا على عقود التفويت كرسم الشراء، مجرد من أصل الملك، فإن دعواه تبقى غير مقبولة إلى أن يثبت المدعي أصل التملك طبقا للمقتضيات المشار إليها.

وفي المقابل استقرت محكمة النقض ومعها المحاكم الإدارية على أن الجهة الإدارية واضعة اليد على العقار هي المعنية بأداء التعويض لفائدة المالك، بغض النظر عن وجه مدخلها إليه،

بمعنى حتى ولو ثبت أن جهة أو جهات أخرى هي التي منحت العقار للإدارة الحائزة، فإن هذه الأخيرة هي المسؤولة عن التعويض عن الاعتداء المادي، وهذا التوجه كرسه القضاء الإداري لتيسير الأمر على المدعي الذي يسهل عليه معرفة الجهة المعنية بالتعويض، دون البحث عن أشخاص أو جهات أخرى تكون قد منحت العقار للجهة الحائزة مع ما يترتب عمن ذلك من تعقيد المساطر والإجراءات لا سيما إذا كان هناك متدخلون متعددون كما هو الأمر بالنسبة للمشاريع التي تنجز في إطار شركات بين عدة جهات إدارية وغير إدارية، مما قد يؤدي إلى تقاذف لمسؤوليات فيما بينها، فيتيه المالك في البحث عن الجهة أو الجهات المعنية بالاعتداء المادي، وبالتالي فإن مواجهة الجهة واضعة اليد على العقار بالاعتداء المادي يسهل على المدعي المطالب بالتعويض عن الضرر.

صور الاعتداء المادي

نقصد بصور الاعتداء المادي الأعمال التي تأتيها الإدارة ويعتبرها القضاء اعتداء ماديا، وبالتالي فإن هذه الحالات والصور مستنبطة من العمل القضائي، وهي كالتالي:

1_ عدم سلوك مسطرة نزع الملكية، وتارة عدم استكمالها؛

وتتمثل هذه الحالة في وضع الإدارة يدها على العقار دون سلوك مسطرة نزع الملكية أو اقتناء العقار من المالك أو الملاك بصفة رضائية؛

2_ خرق مقتضيات المادة 8 مكرر من قانون المالية لسنة 2020 وكذا المادة 5 من المرسوم رقم 431-22-2 الصادر في 8 مارس 2023 يتعلق بالصفقات العمومية؛

وتنص المادة 8 مكرر من قانون المالية لسنة 2020 على ما يلي: «لا يمكن للآمر بالصرف أو من يقوم مقامه، في إطار الاعتمادات المفتوحة بالميزانية العامة وبميزانية الجماعات الترابية ومجموعاتها، أن يلتزم بأي نفقة أو إصدار الأمر بتنفيذها لإنجاز مشاريع استثمارية على العقارات أو الحقوق العينية بالاعتداء المادي ودون استيفاء المسطرة القانونية لنزع الملكية لأجل المنعة

العامة وبالاحتلال المؤقت، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 254-81-1 بتاريخ 11 من رجب 1402 (6 مايو 1982).

كما تنص المادة 5 من مرسوم الصفقات العمومية في فقرتها الثالثة على ما يلي: " فيما يتعلق بصفقات الأشغال، يتعين على صاحب المشروع، قبل الشروع في مسطرة إبرام الصفقة التأكد، عند الاقتضاء، من تصفية الوعاء العقاري المزمع إنجاز المشروع عليه، ما عدا في حالة الحصول على ترخيص من رئيس الحكومة".

3- وضع اليد على العقار قبل تسوية وضعيته القانونية من طرف الإدارة المعنية في إطار الاتفاق بينها وبين جهات أخرى قد تكون إدارة أو مؤسسة عمومية أو جماعة ترابية، وأحيانا قد تكون أحد الخواص، أو تسلم بناية أقيمت فوق عقار لم يتم تسوية وضعيته القانونية من طرف الجهة التي قامت ببنائها. ومن صور هذه الأخيرة التزام جماعة ترابية أو مؤسسة عمومية بتعبئة عقار ومنحه للإدارة العمومية لإنشاء مرفق عمومي، ثم بعد ذلك يتبين أن الجهة المانحة ليست مالكة لهذا العقار، لسبب أو لآخر، فتصبح الإدارة التي وضعت يدها على العقار بحسن نية، في وضعية المعتدية على ملك الغير، ما دام القضاء يعتبر أن الجهة واضعة اليد هي المعنية بالاعتداء وبالتالي الملزمة بالتعويض؛

4- منع المالك من التصرف في عقار مملوك له استنادا إلى مرسوم تصميم التهيئة بعد انقضاء أمد 10 سنوات من تاريخ نشر المقرر المتعلق بتصميم التهيئة والاحتفاظ بالعقار المخصص؛

5- تواجد الإدارة العمومية فوق عقار منذ عدة سنوات وعقود لم تسو وضعيته القانونية.

ويتبين من الاطلاع على العمل القضائي أن القضاء الإداري لا يأخذ بعين الاعتبار حسن نية الإدارة وإنما يطبق عليها القواعد المتعلق بالاعتداء المادي في كل الأحوال.

وقد يتبادر إلى الذهن بأن الشروع في مسطرة نزع الملكية، سواء من خلال الاقتناء بالتراضي أو عن طريق المسطرة القضائية لنزع الملكية، من شأنه أن ينفي عن التصرف صفة الاعتداء

المادي، غير أن القضاء لم يأخذ بعين الاعتبار هذا الدفع الذي كانت تتمسك به الإدارة في العديد من الملفات، واعتبر أن الإدارة تكون في وضعية اعتداء مادي بمجرد وضع يدها على العقار دون أن تبلغ مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة إلى منتهاها، ولا يشفع لها كونها قد شرعت في سلوك المسطرة الإدارية لنزع ملكية العقار ،ما لم تستصدر أمرا قضائيا بحيازته وتقديم طلب من أجل الحكم بنقل ملكيته لها.

وقد أكدت محكمة النقض هذه المسألة في العديد من قراراتها، وسايرتها في ذلك مجموعة من محاكم الاستئناف الإدارية.

وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض في القرار عدد 2/18 وتاريخ 2014/1/9 في الملف عدد 2012/2/4/140 بما يلي:

"لكن حيث إن المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه قد ردت و خلافا لما ورد في النعي الدفع بانتفاء واقعة الاعتداء المادي المتمسك به على أساس شروع الطاعنة في سلوك المسطرة المنصوص عليها في قانون نزع الملكية بقولها (إن تمسك المستأنفة سلوك مسطرة نزع الملكية لا يوجد ما يفيده، فضلا عن أن مجرد الشروع دون إتمام الإجراءات المسطرية لا يكفي وحده لنفي الاعتداء) و هو تعليل مطابق لواقع الملف الذي بالرجوع إليه يلفى أن الطالبة لم تثبت أنها سلكت مسطرة نزع الملكية وفق ما هو منصوص عليها في قانون 7.81 قبل أن تضع يدها على العقار محل النزاع، فضلا عن أن التعويض عن الاعتداء المادي – و على ما جرى عليه قضاء محكمة النقض – يخضع للقواعد العامة و لا تؤثر فيه العناصر المعتمدة في قانون نزع الملكية، والمحكمة لما ذهبت إليه من (أن التعويض الذي حددته المحكمة بالاستناد إلى العناصر الواردة في الخبرة مناسب و لا يتسم بأية مبالغة) جاء قرارها مرتكزا على أساس قانوني، و ما بالوسيلة على غير أساس إلا ما هو خلاف الواقع فهو غير مقبول".

ونفس التوجه قضت به في القرار عدد 2/1032 الصادر بتاريخ 2014/10/30 في الملف عدد 2013/2/4/1508 والقرار عدد 2/48 وتاريخ 22 يناير 2015 في الملف الإداري عدد 2013/2/4/1473 والذي جاء فيه ما يلي:

"لكن حيث إنه لا يكفي لإضفاء المشروعية على وضع الإدارة يدها على عقار الغير مجرد كونه مخصصا في إطار تصميم التهيئة كمرفق عمومي، وكونها شرعت في سلوك المسطرة الإدارية لنزع ملكيته باستصدار أمر قضائي بحيازته وتقديم طلب من أجل الحكم بنقل ملكيته لها، وأن كل تصرف من الإدارة خارج هذا الإطار يشكل اعتداء ماديا يخول مالك العقار الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عنه، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما ثبت لديها وضع الإدارة يدها على عقار المطلوبين في النقض قبل استصدار أمر بحيازته، و رتبت على ذلك اعتبار الإدارة في وضعية الاعتداء المادي تكون قد سايرت مجمل ما ذكر وعللت قرارها بهذا الخصوص تعليلا سليما".

الاعتداء المادي وتصميم التهيئة

يسود الاعتقاد بأن المرسوم القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة ينهض سندا كافيا لحيازة العقار المشمول بتخصيص عمومي والشروع في البناء والتشييد، والحال أن المادة 29 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير توجب التقيد بالأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة والاحتلال المؤقت الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.254 بتاريخ 11 من رجب 1402 (6 ماي 1982).

والملاحظ كذلك أن المادة 28 من نفس القانون 12.90 المتعلق بالتعمير، والتي تنص على أن الملاك يستعيدون أملاكهم فور انتهاء أجل تصميم التهيئة المحددة في 10 سنوات من تاريخ نشر مقرره في الجريدة الرسمية، وإن كانت قد استعملت عبارة "فور" التي تحمل دلالة على الآنية وعلى أن استرداد الملك يتم بقوة القانون وفور انتهاء الأجل القانوني لتصميم التهيئة، إلا أن الأمر لم يستتبعه استعراض لمسطرة تؤطر كيفيات الاسترداد، مما يثير مجموعة من الإشكاليات.

وفي هذا الصدد، يعتبر القضاء عمل الإدارة اعتداء ماديا، إذ أن تخصيص عقار للمنفعة العامة في تصميم التهيئة لا يعفي الإدارة من اتباع إجراءات نزع الملكية، عبر استصدار الإذن في

الحيازة أو الاتفاق على نقل الملكية بالتراضي، وإلا كانت في حالة اعتداء مادي تستوجب المساءلة والتعويض.

كما أن عدم تفعيل تصميم التهيئة رغم مرور المدة المحددة قانونا (10سنوات من نشر مقرر التصميم في الجريدة الرسمية)، طبقا للمادة 28 من القانون 12.90المتعلق بالتعمير، يعتبرها القضاء الإداري **اعتداء ماديا سلبيا** وهو عدم تفعيل تصميم التهيئة بإنشاء مرفق على عقار مخصص لذلك داخل المدة القانونية، مما يترتب عنه إقرار مسؤولية الإدارة عن عدم تفعيل هذا التخصيص ويؤدي إلى تحميلها المسؤولية من طرف القضاء؛

غير أن القراءة الرصينة للمادة 28 المشار إليها تفيد أن مفعول التخصيص الذي رصد للمنفعة العامة حسب تصميم التهيئة، لا يمكن أن يتعدى 10 سنوات، وبعد انقضاء هذه المدة بدءا من تاريخ نشر المرسوم المصادق على التصميم، يستعيد مالك العقار عقاره فورا وبصفة تلقائية وآلية وبقوة القانون، ولا يحتاج في ذلك إلى إي إجراء آخر بما في ذلك رفع اليد؛

وإن ما يؤيد هذا التفسير كون مقتضيات المادة 28 من قانون التعمير تنص بشكل صريح على استعادة الملاك لعقاراتهم فور انتهاء فترة الآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة المرتبطة بها والمحددة في عشر سنوات، والتي بمرورها يصبح العقار محررا بقوة القانون من التخصيص الذي تضمنه تصميم التهيئة، ودون حاجة إلى إشهاد أو ترخيص إداري، أو شهادة برفع اليد، مع ما يترتب عن ذلك من أحقية المالك في التصرف في ملكه دون قيد.

ويترتب عن ذلك أن مالك العقار لا يحتاج إلى قرار برفع اليد، ما دام أن الجهة الإدارية التي كان مخصصا لها ذلك العقار لم تضع يدها عليه، ولم تعبر عن نيتها في حيازته.

وقد سبق لمحكمة النقض أن قضت بواسطة قرارها عدد 2/510 المؤرخ في 2015/07/16 الصادر عنها في الملف الإداري رقم 2014/2/4/3418 بأن القرار المطعون فيه لما أيد الحكم الابتدائي المستأنف فيما قضى به من التصريح بكون آثار تصميم التهيئة الذي انتهت مدة سريانه قد زالت دون أن يمتد قرارها إلى رفع اليد على العقار موضوعه، ما دام أن هذه الآثار تنتهي بكيفية آلية وبقوة القانون، يكون قدساير المقتضى المذكور، (المادة 28 من القانون رقم 12.90

المتعلق بالتعمير)، مادام أن انقضاء الآثار المترتبة عن تصميم التهيئة بمرور أجل عشر سنوات هو انقضاء بحكم القانون وأن دور القضاء يقتصر على معاينة تحقق شروط انتهاء تلك الآثار ليصرح بها.

ويتبين مما سبق، أن الإدارة المخصص لها العقار في تصميم التهيئة ليست ملزمة برفع اليد على هذا العقار إذا لم تحزه، فرفع اليد يتم على شيء تمت حيازته والحال أن الإدارة لم تحز هذا العقار ولم تعبر أصلا عن نيتها في استغلاله أو حيازته.

المحور الثاني: التعويض عن الاعتداء المادي

سنناقش في هذه النقطة خصوصيات التعويض عن الاعتداء المادي الناتج عن تصميم التهيئة، ثم بعد ذلك سنتطرق لمعايير التعويض عن الاعتداء المادي؛

التعويض عن الاعتداء المادي وتصميم التهيئة

إن الطلبات المقامة بشأنه في مجال تفعيل تصميم التهيئة لا تخرج عن نوعين وهما:

- طلب الحكم بالتعويض عن الحرمان من استغلال العقار؛

-وطلب التعويض عن الرقبة.

وإذا كان التعويض عن الرقبة لا يثير إشكالا على اعتبار أن المالك الذي حرم من ملكه يستحق تعويضا عنه إما في إطار قانون نزع الملكية إذا ما باشرت الجهة المخصص لها العقار هذه المسطرة أو في إطار دعوى الاعتداء المادي في حالة حيازتها للعقار دون مباشرة هذه المسطرة؛

غير أنه يتعين التمييز بين حالتين مختلفتين؛ فالتعويض قد ينصب على حق الرقبة وقد يتعلق بالحرمان من الاستغلال؛

فالنسبة للحالة الأولى، كما هو معلوم فإن المالك يبقى محتفظا بملكيته للعقار المخصص في تصميم التهيئة، وبالتالي إذا انصرم أجل تصميم التهيئة دون أن يفعل التخصيص فإن العقار يتحرر من قيد التخصيص ولا يستحق مالكه أي تعويض، إلا إذا عمدت الجهة المخصص لها العقار الاحتفاظ به أو عبرت عن نيتها في ذلك.

أما بالنسبة للتعويض عن الحرمان من الاستغلال، فقد يعمل الملاك على توجيه أمر للإدارة برفع يدها على العقار وإن لم تكن قد حازته، ومرد هذا التوجه هو كون صاحب العقار يحال دونه ودون استغلال عقاره بدعوى أنه مخصص لإنشاء مرفق عام، كما هو الحال في منعه من الحصول على رخصة البناء، وهو ما يضطره إلى اللجوء إلى القضاء من أجل استصدار أمر برفع يد الإدارة عن العقار، سيما أن الإدارة قد ترفض في حالات معينة التخلي عنه على الرغم من أنها لم تشرع بعد في أشغال البناء.

ومع ذلك فقد طرحت مسألة رفع اليد من طرف الإدارة التي خصص لها العقار عدة إشكالات كما سبق بيانه، ولم يستقر العمل القضائي على توجه ثابت في تعامله مع هذه الحالة، إذ هناك من العمل القضائي من يلزم الإدارة برفع اليد عن العقار على الرغم من أنها لم تستغله، ولم تعبر حتى على رغبتها في الاحتفاظ به أو استغلاله، غير أن هناك توجه أخر يذهب خلاف ذلك، ويعتبر أن المادة 28 من قانون التعمير تنص صراحة على أن الملاك يستعيدون أملاكهم فور انتهاء آثار تصميم التهيئة، وبالتالي إذا لم تتمسك الإدارة المخصص لها هذا العقار به فإن الملاك يستعيدون الملك تلقائيا ودون سلوك أي إجراء وبالتالي فإنهم لا يحتاجون إلى رفع اليد، وتبعا لذلك لا تكون الجهة الإدارية المخصص لها هذا العقار في وضعية الاعتداء المادي.

وهذا الاختلاف له آثار هامة، إذ أن إلزام الإدارة برفع اليد على العقار الذي كان مخصصا لمنفعة عامة يفتح الباب أمام المالك بالمطالبة بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال، الأمر الذي يبدو غير منطقي في الحالة التي تستغني الإدارة عنه وتعبر صراحة عن عدم رغبتها في الاحتفاظ به، إذ سيتم الحكم عليها بالتعويض عن عقار لم تحزه ولم تعبر عن رغبتها في ذلك.

وقد كان التوجه القضائي في البداية يمنح تعويضا عن الحرمان من استغلال العقار من تاريخ حيازته إلى تاريخ إجراء الخبرة، لكن هذا التوجه لم يعمر كثيرا حيث كرس العمل القضائي توجها قضائيا يقيد الاستفادة من هذا التعويض بعدم إنشاء المرفق العام، وإذا تم إنشاء مرفق عام على العقار لم يستحق صاحبه أي تعويض عن الحرمان من الاستغلال، إذ صدرت أحكام عن مختلف محاكم المملكة تقر أن التعويض عن الحرمان من الاستغلال لا يستحق بعد السنة

السابقة عن إنشاء المرفق، مكرسة التوجه الذي سارت عليه محكمة النقض منذ عقد من الزمن.

كما قيد القضاء في العديد من الأحكام الحق في التعويض عن الحرمان من الاستغلال بإثبات وجود استغلال سابق عن حيازة الإدارة للعقار، ذلك أن الادعاء بالحرمان من الاستغلال والمطالبة بالتعويض عن ذلك يفترض أن يكون العقار مستغلا حينما وضعت الإدارة يدها عليه، ويقع عبء إثبات الاستغلال على عاتق المطالب به، وكون استغلاله للعقار كان مدرا للدخل قبل واقعة وضع الإدارة يدها على العقار.

ومن بين الإشكالات المطروحة أيضا بالنسبة للتعويض عن الحرمان من الاستغلال بسبب عدم تفعيل التخصيص المضمن في تصميم التهيئة، عدم تحديد الجهة الإدارية المسؤولة عن التعويض عن الحرمان من الاستغلال؛ فهل هي الجماعة الترابية صاحبة تصميم التهيئة، أم الوكالة الحضرية التي تساهم بشكل فعال في إخراج هذا التصميم للوجود، أم الإدارة المخصص لها العقار.

ويبدو أنه لحد الآن ليس هناك جواب واضح عن هذا السؤال الهام لا سيما في ظل غياب نص تشريعي أو تنظيمي يحدد هذه الجهة، كما أن القضاء لم يستقر بعد على موقف ثابت، لكن مع ذلك يمكن القول أنه في حالة ما إذا تمسكت الجهة الإدارية المخصص لها العقار بهذا التخصيص بعد انصرام أجل التصميم دون تفعيله، فإن هذه الجهة تكون هي المسؤولة عن التعويض عن الحرمان من الاستغلال؛ أما إذا لم تتمسك بذلك، فإن هنا يطرح الإشكال لا سيما وأن العمل القضائي استقر موقفه على أن الجهة المسؤولة عن الاعتداء المادي هي الحائزة للعقار أو المستفيدة منه. وما دام أن الجهات الإدارية المتدخلة في تصميم التهيئة لم تحز العقار ولم تستفد منه فإنه يصعب تحميلها المسؤولية عن الحرمان من الاستغلال، لكن في نفس الوقت يجب مراعاة حقوق المالك الذي حرم من استغلال عقاره لأكثر من عشر سنوات. ولعل هذه من أهم الإشكالات التي تقتضي تدخل تشريعي أو تنظيمي لحلها، وفي انتظار ذلك يبقى دور القضاء فعالا في القيام بذلك.

القواعد المعتمدة لتحديد التعويض عن الاعتداء المادي

إذا كان القانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية من اجل المنفعة العامة قد حدد في الفصل 20 منه المعايير والقواعد المعتمدة التحديد التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، فإن العمل القضائي استبعد هذه المعايير حين تحديده للتعويض عن الاعتداء المادي، معتبرا أن عمل الإدارة في الحالة الأخيرة منقطع الصلة بالمشروعية، ن وبالتالي لا يمكن الاستفادة من الامتيازات المقررة في قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وتبعا لذلك فإنه يحتكم للقواعد العامة في تحديد التعويض؛

ولذلك ومن أجل الوقوف عند الاختلافات الجوهرية بين الحالتين، سنستعرض مضمون الفصل 20 من قانون 7.81 ثم بعد ذلك سنتطرق للمعايير المعتمدة في تحديد التعويض عن الاعتداء المادي.

تحديد التعويض في إطار قانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية من اجل المنفعة العامة

يحدد الفصل 20 من قانون نزع الملكية التعويض طبق القواعد الآتية:

1. يجب ألا يشمل إلا الضرر الحالي والمحقق الناشئ مباشرة عن نزع الملكية، ولا يمكن أن يمتد إلى ضرر غير محقق أو محتمل أو غير مباشر؛

2. يحدد قدر التعويض حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية دون أن تراعى في تحديد هذه القيمة البناءات والأغراس والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية منذ نشر أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك المقرر نزع ملكيتها؛

3. يجب ألا يتجاوز التعويض المقدر بهذه الكيفية قيمة العقار يوم نشر مقرر التخلي، أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك التي ستنزع ملكيتها، ولا تراعى في تحديد هذه القيمة عناصر الزيادات بسبب المضاربات التي تظهر منذ صدور مقرر التصريح بالمنفعة العامة، غير أنه في حالة ما إذا لم يودع نازع الملكية في ظرف أجل ستة أشهر ابتداء من نشر "مقرر التخلي" أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للعقارات التي ستنزع ملكيتها، المقال الرامي

إلى الحكم بنزع الملكية وتحديد التعويضات وكذا المقال الرامي إلى طلب الأمر بالحيازة، فإن القيمة التي يجب ألا يتجاوزها تعويض نزع الملكية هي قيمة العقار يوم آخر إيداع لأحد هذه المقالات بكتابة الضبط لدى المحكمة الابتدائية.

4. يغير التعويض، عند الاقتضاء، باعتبار ما يحدثه الإعلان عن الأشغال أو العملية المزمع إنجازها من فائض القيمة أو ناقصها بالنسبة لجزء العقار الذي لم تنزع ملكيته.

تحديد التعويض في دعاوى الاعتداء المادي

لقد استقر القضاء الإداري المغربي على اعتماد معايير محددة في تحديد التعويض عن الاعتداء المادي، وهي معايير مستقاة من القواعد العامة للمسؤولية، حيث ما فتئ يؤكد بأن التعويض في هذه الحالة يتم طبقا للقواعد للعامة ولا يخضع للفصل 20 من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ولذلك يتم تحديد التعويض وفق القواعد التالية:

1-الجهة الإدارية واضعة اليد على العقار أثناء إنجاز الخبرة هي المعنية بأداء التعويض؛

2- عدم تقادم دعوى التعويض عن الاعتداء المادي؛

3_ تقدير قيمة التعويض المستحق للمدعي حسب تاريخ إقامة الدعوى أو تاريخ إجراء الخبرة وليس حسب تاريخ وضع الإدارة يدها على العقار؛

هناك تواتر قضائي حول هذه النقطة، مع استثناء قرار صدر عن محكمة النقض (القرار عدد 525 الصادر بتاريخ11 يونيوه 2015 في الملف عدد 2014/2/4/2225 والذي حدد مبلغ التعويض حسب تاريخ وضع اليد، حيث جاء فيه ما يلي:

"من المقرر قضـــاء أن الإدارة حينما تقوم بالاعتداء ماديا على ملك الغير تفتقد أســـاس المشروعية وتصبح مسؤولة في إطار القواعد المدنية، والتاي من نتائجها أن الضرر يقدر بتاريخ الفعل الضـــار أو إقامة الدعوى بحســـب مصـــلحة المضـــرور، شـــريطة إقامة دعوى المطالبة بالتعويض داخل أجل معقول يتم تقديره أخذا بعين الاعتبار الظروف الملابســـة لحدوث فعل الاعتداء المادي وللأسباب التي حالت دون تقديم المضرور لدعواه بعد حصول الفعل الضار."

يتبين من هذا القرار أنه راع الأجل المعقول لإقامة دعوى الاعتداء تفاديا لفتح الباب أمام الملاك المعتدى على ملكياتهم لسلوك طريق المضاربات العقارية فيستنكفون عن إقامة هذه الدعاوى لمدة طويلة حتى ترتفع قيمة العقارات فيبادرون إلى إقامة هذه الدعاوى التي يتم فيها الحكم بمبالغ باهضة جدا.

وعلى الرغم من وجاهة هذا الموقف وتحقيقه للعدل على الأقل من جانب الإدارة التي تهدف دائما تحقيق المصلحة العامة، فإن محكمة النقض تراجعت عنه بقرارات متواترة حيث لم تعد تلتفت إلى الأجل المعقول وإلى الإكراهات التي تدفع الإدارة إلى وضع اليد على العقار قبل استصدار حكم بالحيازة؛

إلا أنه لوحظ مؤخرا أن هناك تغير في موقف القضاء الإداري بخصوص هذه النقطة، حيث أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدة قرارات راعت فيها أثناء تحديدها للتعويض عن الاعتداء المادي تاريخ وضع اليد والهدف من حيازة الإدارة له كما استبعدت المضاربات العقارية، ومن بين القرارات التي يمكن الاستشهاد بها في هذا الصدد القرار عدد 8706 الصادر عنها بتاريخ 13/12/2023 في الملف عدد 2030/7206/2023 والذي من بين ما جاء فيه ما يلي:

"وأخذا بعين الاعتبار تاريخ وضع اليد منذ فترة الثمانينات وتراخي مالكي العقار في تقديم الدعوى إلى غاية سنة 2020 وكون العقار غير مجهز وباستبعاد ما يعرفه سوق العقار من مضاربات ومزايدات تؤثر بشكل كبير على القيم العقارية، فقد ارتأت هذه المحكمة تحديد التعويض على أساس 2000,00 درهم للمتر المربع".

4_التعويض عن الحرمان من الاستغلال قبل إحداث المرفق العمومي مع إثبات هذا الاستغلال؛

5_ عدم الأخذ بعين الاعتبار المنفعة العامة التي دفعت الإدارة إلى وضع يدها على العقار وهناك قرارات إدارية استبعدت هذه الواقعة صراحة ولو أن الغاية من وضع اليد هي تحقيق هذه المنفعة؛

6-عدم تطبيق المادة 37 من قانون التعمير المتعلقة بالمساهمة المجانية في الطرق العامة الجماعية حيث تنص على ما يلي: "يكون مالك كل بقعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية المقرر إحداثها، ملزما بالمساهمة مجانا في إنجازها إلى غاية مبلغ يساوي قيمة جزء من أرضه يعادل مستطيلا يكون عرضه عشرة أمتار وطوله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها على ألا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع البقعة الأرضية؛

ولقد جاء في القرار عدد 91 الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 2007/02/28 في الملف الإداري عدد 2006/3/4/1764 ما يلي:

" إن موضوع الدعوى هو اعتداء مادي على عقار المستأنف عليهما فلا يستساغ معه إعمال مقتضى المادة 37 بشأن المساهمة المجانية".

إلى غير ذلك من المعايير التي تعتبر صارمة ومتشددة في مواجهة الإدارة التي يعتبرها القضاء معتدية على حق الملكية وبالتالي يتشدد في التعامل معها في هذا النوع من القضايا؛

لكن أحيانا تكون الإدارة قد وضعت يدها على العقار بحسن نية أو على الأقل لم تكن إرادتها موجهة إلى خرق القانون والاعتداء على ملكية الغير، وإنما تستند في وضع يدها على العقار على أسباب مشروعة، إلا أن هذه الأسباب ما تلبث أن تنتفي مع مرور الوقت. وأكثر من ذلك قد تجد الإدارة نفسها في وضعية الاعتداء المادي دون أن تدرك ذلك مسبقا أو تعلم بها، كما هو الحال بالنسبة لبعض الإدارات العمومية التي تستغل مقرات إدارية وضعت رهن إشارتها منذ عدة عقود دون توفرها على أي سند حتى تفاجئ بدعاوى مقامة ضدها في إطار الاعتداء المادي.

نحن لا ندعي عدم أحقية المالك للعقار في التعويض، لكن نرى أنه يتعين التعامل مع كل حالة على حدة ومراعاة حسن نية الإدارة أثناء تقدير التعويض لفائدة المالك، وذلك بالاستئناس بمقتضيات قانون نزع الملكية، لا سيما فيما يتعلق بتحديد التعويض حسب تاريخ وضع اليد، وليس بحسب تاريخ إجراء الخبرة. وفي كل الأحوال الاستئناس بالفصل 20 من قانون نزع الملكية

من أجل المنفعة العامة. كالأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة التي اقتضت وضع اليد وتحديد التعويض حسب قيمة العقار تاريخ وضع اليد...؛

ولذلك فإن تحديد التعويض عن الاعتداء المادي من طرف القضاء الإداري لا يأخذ بعين الاعتبار هذه القواعد وإنما يعتمد على القواعد العامة للمسؤولية التقصيرية والتي تعتمد معايير مشددة في مواجهة الإدارة واضعة اليد على العقار.

الاعتداء المادي ونقل الملكية

بما أن الاعتداء المادي يعتبر عملا غير مشروع، فإن محكمة النقض كانت قد رتبت عن ذلك عدم الحكم بنقل الملكية إلى الإدارة واضعة اليد على العقار، معللا ذلك بعدم إضفاء الشرعية على عمل غير مشروع، مما خلق أوضاعا معقدة وغير عادية، إذ كان يتم الحكم بتعويض المالك السابق عن كافة الأضرار الناجمة عن هذا العمل، وفي المقابل يحتفظ بملكية هذا العقار، وفي كثير من الأحيان يعمد إلى تفويته أو إثقاله بتحملات عقارية كالرهون الرسمية، مما يضر بالمصلحة العامة لا سيما أمام صعوبة تصفية هذا العقار.

وأمام هذه الوضعية غير العادية تراجعت محكمة النقض عن هذا الموقف، مستحضرة المصلحة العامة وضرورة المحافظة على المال العام لكون العقار الذي تم تعويض مالكه السابق انتقلت ملكيته إلى الدولة، وذلك في إطار نظرية الإثراء بدون سبب.

ومفاد هذه النظرية أن المالك اغتنى بالتعويض مقابل افتقار الإدارة، وبالتالي يتعين نقل الملكية إليها لتحقيق نوع من التوازن بين الطرفين. وحاليا هناك تواتر لدى القضاء الإداري حول هذه المسألة؛ إذ يتم الحكم بنقل الملكية لفائدة الإدارة كلما تم الحكم بالتعويض.

ومع ذلك يبقى الإشكال مطروحا بالنسبة لتنفيذ بعض الأحكام القاضية بنقل الملكية، لأنه غالبا ما يتم الحكم بذلك لفائدة الإدارة واضعة اليد على العقار، مما يدفع السادة المحافظين على الملكية العقارية إلى رفض تسجيل اسم هذه الإدارات في الرسوم العقارية، بعلة عدم توفر هذه الإدارات على الصفة، لأنه يتعين تسجيل العقار في اسم الدولة الملك الخاص،

والملك الخاص للدولة تدبره مديرية أملاك الدولة، وليس القطاعات الحكومية حتى ولو وضعت هذه الأخيرة يدها على العقار. ومن أجل حل هذا الإشكال يتم اللجوء إلى مسطرة تفسير الأحكام القضائية في حالة التصريح بنقل الملكية لفائدة الإدارة واضعة اليد، أو إقامة دعوى مستقلة بنقل الملكية لفائدة الدولة- الملك الخاص في حالة عدم التصريح بذلك في صلب الحكم. القاضي بالتعويض.

الخاتمة

ومما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن المشرع المغربي حاول الحد من ظاهرة الاعتداء المادي، وذلك من خلال سنه لمقتضى قانوني هام يتمثل في مضمون المادة 8 مكرر من القانون المالي لسنة 2020 والتي تلزم الآمر بالصرف أو من يقوم مقامه، في إطار الاعتمادات المفتوحة بالميزانية العامة وبميزانيات الجماعات الترابية ومجموعاتها، بألا يلتزم بأية نفقة أو يصدر الأمر بتنفيذها لإنجاز مشاريع استثمارية على العقارات أو الحقوق العينية بالاعتداء المادي ودون استيفاء المسطرة القانونية لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت.

وهو ما أكد عليه أيضا مرسوم الصفقات العمومية الجديد في المادة 5 منه المشار إليهما أعلاه.

ونتيجة لذلك نلاحظ انخفاضا ملحوظ في دعاوى الاعتداء المادي، وتبقى الدعاوى المقامة في هذا الإطار إما تتعلق بوضع اليد من طرف الإدارة منذ مدة وإما بوضع اليد من طرف الإدارة وهي معتقدة بأن موقفها سليم ومطابق للقانون كما سبق أن شرحنا ذلك.

ومع ذلك نرى أنه آن الأوان أن يطوى هذا الملف بصفة نهائية، وأن تلجأ الإدارة إلى مسطرة الاقتناء بالتراضي أو مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وفي حالة ما إذا وجدت الإدارة نفسها في وضعية الاعتداء المادي مكرهة، فإنه يتعين سلوك المساطر الودية لحل الإشكال مع الملاك، وفي كل الأحوال يتعين التقيد بالمادة 8 مكرر من القانون المالي لسنة 2020 وكذا بالمادة 5 من مرسوم الصفقات العمومية وبالتالي ربط المصادقة على الصفقة العمومية بالتأكد من

تسوية الوضعية القانونية للوعاء العقارين مع اقتراح تعديل القانون المنظم لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة لتبسيط وتسريع إجراءاته والتنصيص على إجراءات خاصة في حالة الاستعجال.

كما يتعين على الإدارة الحرص على التأكد من الوضعية القانونية للعقارات الموضوعة رهن إشارتها من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وحتى من طرف الخواص وذلك بالتأكد من تصفية وضعيتها القانونية حتى لا تفاجأ بعد وضع يدها على العقار بدعاوى مقامة ضدها في إطار الاعتداء المادي.

دور القضاء الإداري في تشجيع الاستثمار الفلاحي

إعداد السيد عبد المجيد الشفيق
رئيس المحكمة الابتدائية
الإدارية بالدار البيضاء

مقدمة:

يعد الاستثمار الفلاحي في المغرب ركيزة أساسية ضمن التوجهات الاستراتيجية للدولة، إذ يشكل دعامة محورية لتحقيق الأمن الغذائي، وإنعاش الاقتصاد الوطني، وتنمية المجال القروي. وقد عرفت السياسة الفلاحية المغربية تحولا نوعيا مع اعتماد مخطط المغرب الأخضر 2008-2020 الذي راهن على تحديث الفلاحة من خلال مقاربتين متكاملتين الأولى تستهدف تطوير الفلاحة العصرية ذات الطابع التجاري، والثانية تعنى بدعم الفلاحة التضامنية لفائدة صغار الفلاحين واستمرارا لهذا النهج، جاءت استراتيجية الجيل الأخضر 2020-2030 لتؤسس لمرحلة جديدة قوامها تثبيت الطبقة الوسطى الفلاحية، وتحسين ظروف العيش بالعالم القروي، وتشجيع الشباب على الاستثمار إلى جانب رقمنة الخدمات الفلاحية.

وهو ما يشكل تجسدا للعزم والحزم المولوي السامي الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأبده يحفظه من خلال الأهمية التي يوليها للاستثمار عامة والفلاحي خاصة باعتباره محركا أساسيا للتنمية، حيث جاء في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة ليومه الجمعة 14 أكتوبر 2022 ما يلي: " ولتقوية ثقة المستثمرين في بلادنا كوجهة للاستثمار المنتج، تدعو لتعزيز قواعد المنافسة الشريفة. وتفعيل آليات التحكيم والوساطة، لحل النزاعات في هذا المجال وبما أن الاستثمار هو شأن كل المؤسسات والقطاع الخاص فإننا نؤكد على ضرورة تعبئة الجميع، والتحلي بروح المسؤولية، للنهوض بهذا القطاع المصيري لتقدم البلاد ويبقى الهدف الاستراتيجي، هو أن يأخذ القطاع

الخاص، المكانة التي يستحقها. في مجال الاستثمار، كمحرك حقيقي للاقتصاد الوطني والمقاولات المغربية، ومنظماتها الوطنية والجهوية والقطاعية، مدعوة لأن تشكل رافعة للاستثمار وريادة الأعمال كما أن القطاع البنكي والمالي الوطني مطالب بدعم وتمويل الجيل الجديد من المستثمرين والمقاولين، خاصة الشباب والمقاولات الصغرى والمتوسطة ويتعزز هذا التوجه بمنظومة قانونية ومؤسساتية متكاملة، يتصدرها القانون الإطار رقم 03.22 ميثاق الاستثمار الفلاحي صادر 9 ديسمبر 2022، والقوانين المنظمة للعقار إلى جانب دور مختلف المتدخلين سواء من خلال الإدارات العمومية لاسيما ما تلعبه وكالة التنمية الفلاحية في تعبئة العقار الفلاحي وتوجيهه للاستثمار وكذا الخواص باعتبارهم الشريك المباشر في إنجاح هذا الورش العمومي.

وعليه تمثل الأراضي المعبأة من طرف الدولة للاستثمار الفلاحي على اختلاف أنظمتها العقارية الملك الخاص الأراضي السلالية، أراضي الجيش) وعاء عقارياً مهماً للاستثمار، لاسيما بعد تحديث بعض القوانين المؤطرة لبعض هذه الأنظمة من أجل مواكبة التحولات التي أصبح يعيشها المغرب وهو ما مكن من استغلال هذه الأراضي لأغراض استثمارية مهمة خاصة منها المعبأة للاستثمار الفلاحي، فقد أخذت الدولة على عاتقها عدة التزامات تنموية شملت مجالات مختلفة منها التي همت قطاعات معينة ومعنية بالذات ولمواكبة هذه السياسات القطاعية تم رصد وتعبئة عشرات الاف الهكتارات من الملك الخاص للدولة للاستثمار الفلاحي، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن مدى ملامسة آثار هذه التعبئة الكبيرة للعقار مع الرهان الذي يتطلب تنظيما قانونيا محكما ورقابة قضائية ناجعة خصوصا وأن العقار يعرف تشعبا كبيرا بين نصوصه التنظيمية وذلك راجع لتناثرها، فالباحث في هذا المجال يعي جيدا أن هذا النوع من العقار هو وحدة متراصة لكنه يعي أيضا أنه لا يؤطره قانون موحد، وكمثال على الجهود المبذولة في إطار الشراكة الفلاحية بين القطاع العام والقطاع الخاص، ومن أجل مواكبة تنمية القطاع الفلاحي، قامت مديرية أملاك الدولة بتعبئة أراضي فلاحية تابعة لملكها الخاص من خلال وضعها رهن إشارة المستثمرين في إطار الكراء طويل الأحد من 17 عاما إلى 40 عاما، حسب نوع وطبيعة المشروع من أجل تنفيذ مشاريع استثمارية بمردودية جيدة تمكن من خلق فرص شغل جديدة

بالمناطق القروية، حيث تتم عملية تخصيص هذه الأراضي في إطار طلبات العروض التي تقدمها على المستوى المركزي وكالة التنمية الفلاحية المنضمة من قبل اللجنة التقنية المشتركة بين الوزارات والتي يوجد من بين أعضاءها ممثل مديرية ملك الدولة وإدارة الشؤون القروية التابعة الوزارة الداخلية، وكذلك الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات التابعة لوزارة الصناعة والتجارة.

كما أنه من أجل تشجيع مشاركة صغار الفلاحيين في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تم اعتماد مسطرة طلب عروض إقليمية لتقديم عروض مخصصة للأراضي الصغيرة التي تقل مساحتها عن 5 هكتارات للمروية و 10 هكتارات، وتتيح هذه العملية الصغار الفلاحيين إمكانية استغلال هذه الأراضي وذلك بتأجيرها لمدة طويلة قابلة للتجديد بدل مدة سنة واحدة، إضافة إلى ما ذكر تم كذلك تمكينهم من القيام باستثمارات طويلة الأمد لأجل تمكنهم من الاستفادة من الإعانات التي تخصصها الدولة في إطار صندوق التنمية الفلاحية.

ومثال على ذلك، فقد تم خلال سنة 2023 التوقيع 179 اتفاقية تهم مساحة تقدر بـ 3.841 هكتارا، بمبلغ استثماري يصل إلى 685 مليون درهم والتي ستمكن من خلق 1.372 منصب شغل وفقا لما ورد في التقرير المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2025 حول العقار المعبأ للاستثمار، وعليه فبغية تنزيل سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى تحقيق الريادة الفلاحية وتشجيع الاستثمارات الفلاحية يحتاج الأمر إلى عقارات جاهزة ومجهزة وقابلة لاستيعاب هذه المشاريع الاستثمارية من الناحية القانونية وهو الدور الذي يجب أن تلعبه الإدارة العمومية في هذا إطار.

ومعه يبرز دور القضاء الإداري في ضمان حماية وتشجيع الاستثمار الفلاحي، حيث إن قضاء الإداري من خلال كل من قضاء الإلغاء والقضاء الشامل بشكل آلية قضائية متكاملة تضمن حماية حقوق المستثمرين في القطاع الفلاحي، ففي شق من عمله بعد ركاز وضامنا المشروعية القرارات الإدارية، بينما الثاني يوسع نطاق التدخل القضائي ليشمل تصحيح الأوضاع القانونية وتعويض الأضرار التي قد تنجم عن قرارات غير مشروعة ومخالفات تعاقدية

صادرة عن الإدارة، وهو ما من شأنه أن يلعب دورا بارزا في تعزيز الثقة بين الإدارة والمستثمرين عامة والمستثمر الفلاحي خاصة، مما يعزز من جاذبية القطاع الفلاحي كوجهة للاستثمار المستدام. وعلى هذا الأساس سوف تعرض الدور القضاء الإلغاء في ضمان حماية وتشجيع الاستثمار الفلاحي من خلال ضبط العملياتي (أولا)، ثم تنتقل إلى دور القضاء الشامل في تشجيع الاستثمار الفلاحي وازدهاره (ثانيا)، ومنه إلى بسط بعد صور تدخل القضاء الاستعجالي في مجال الاستثمار الفلاحي (ثالثا)

أولا: قضاء الإلغاء كآلية لضبط مشروعية القرارات الإدارية؛

يشكل قضاء الإلغاء آلية فعالة لحماية المشروعية الإدارية، ويعد من أبرز صور الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة. وتزداد أهمية هذا النوع من القضاء في مجال الاستثمار الفلاحي، باعتباره قطاعا حيويا ترتبط به رهانات تنموية واقتصادية كبرى، ويستقطب فاعلين اقتصاديين يسعون إلى بيئة قانونية مستقرة تحمي حقوقهم وتكفل أمنهم التعاقدي.

وفي هذا السياق، يبرز دور قضاء الإلغاء في ضمان التزام الإدارة بمبادئ الشرعية والشفافية وكذا المساواة، من خلال التصدي للقرارات الإدارية غير المشروعة التي تمس بمصالح المستثمرين أو تحد من فرصهم في ولوج العقار الفلاحي والاستفادة من الامتيازات الاستثمارية المقررة قانونا، فقضاء الإلغاء في مجال الاستثمار الفلاحي لا يقتصر دوره فقط على حماية الحق الفردي، بل يتعداه إلى تحقيق مصلحة عامة مرتبطة بجاذبية الاستثمار وتكريس دولة القانون. فبقدر ما يمكن هذا القضاء المستثمر من الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة، بقدر ما يلزم الإدارة باحترام الحدود القانونية لاختصاصها، والتصرف وفق معايير الحياد والمساواة بين الجميع. وهو ما يجعل من قضاء الإلغاء إحدى أبرز آليات تحقيق الأمن القانوني في المجال الفلاحي، وإرساء بيئة مؤسساتية جاذبة ومطمئنة للمستثمرين.

ذلك أن قضاء الإلغاء يتأسس على مقتضيات دستورية وتشريعية تكرس مبدأ خضوع الإدارة للقانون، وتمنح الأفراد المتضررين حق الطعن في القرارات الإدارية أمام قضاء مستقل

فقد نص الفصل 118 من دستور المملكة المغربية على أن "حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه ومصالحة التي يحميها القانون..."، وهو ما يشكل ترجمة صريحة لمبدأ سيادة القانون وخضوع الإدارة الرقابة القضاء.

كما أن القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية والقانون 80.03 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية وكذا ما نص عليه الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية أتاحوا الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية أمام محاكم الموضوع، موضحين شروطه الموضوعية والشكلية. وكذا اجاله القانونية. وبعد هذا الطعن وسيلة استثنائية لطلب إلغاء قرار إداري مخالف للقانون دون المطالبة بتعويض أو تعاقد، الأمر الذي يميز قضاء الإلغاء عن القضاء الشامل.

وفي هذا السياق فإن المحاكم الإدارية مؤهلة واقعا وقانونا لتكون الضامن لحامية الحقوق وضبط التوازن في العلاقة بين الإدارة والمستثمر في المجال الفلاحي، ومنها القضايا التي تتصل بالقرارات التمهيدية لإنشاء المشروع الفلاحي أو التعاقد بشأنها، وهو ما يعرف بالطعن في القرارات المنفصلة عن العقود الإدارية على اعتبار أن الطعن في قرارات المتصلة بالعقود يدخل في إطار القضاء الشامل، وهو ما يثبت من خلال ما جاء في القرار عدد 482 الصادر بتاريخ 09 يوليوز 2020 في الملف الإداري عدد 591/4/1/2018 ما يلي: "حيث استندت المحكمة فيما انتهت إليه أنه ثبت لها من خلال الاطلاع على المقال الافتتاحي والوثائق المرفقة به أن المستأنف عليها لا تطعن في قرار إقصاء عرضها الذي توصلت به بتاريخ 31/03/2016، وإنما تلتمس إلغاء القرار الإداري المنفصل الصادر عن المجلس الجماعي لمدينة مراكش والذي بموجبه فازت مجموعة (...) بالصفقة في إطار طلب العروض م 20/2016 م.ج والذي وجهت بشأنه تظلما إلى جماعة مراكش سجل لدى مصالح هذه الأخيرة بتاريخ 11/04/2016 دون أن تتوصل بأي جواب طيلة مدة ستين يوما والتي انتهت بتاريخ 09/06/2016، وهو ما يجعل الطعن المرفوع إلى المحكمة بتاريخ 14/07/2016 مقدما داخل الأجل المقرر بموجب المادة 23 من القانون رقم 90/41. في حين تمسكت الطالبة بأن القول بكون المطلوبة لا تطعن في قرار إقصاء عرضها الذي توصلت به في 31/03/2016 وإنما في القرار الإداري المنفصل الذي بموجبه فازت مجموعة (...) بالصفقة في

إطار طلب العروض رقم 02/2016/م. ج يعتبر مردودا لوجود قرار واحد اتخذته فيه إقصاء عرض المطلوبة وفوز الشركة المنافسة وهو المتخذ بتاريخ 24/03/2016 ولا يقبل التجزئة وهو القرار الذي بلغت به المعنية بالأمر تاريخ 31/03/2016 ولم تطعن فيه أمام المحكمة الإدارية إلا بتاريخ 14/07/2016 أي بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر أي خارج الأجل القانوني المحدد في المادة 23 من قانون إحداث المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية لما ألغت الحكم المستأنف دون مراعاة ما ذكر باعتبار أن قرار إقصاء المطلوبة من الصفقة هو القرار المؤثر في مركزها القانوني اللهم تجعل لما قضت به أي أساس من القانون وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه مما عرضته للنقض".

وهو نفسه ما أكدته محكمة النقض من خلال وجوب احترام ضوابط الطعن بالإلغاء في القرار الإداري التي يعاب فيها بأحد عيوب المشروعية والتي تتصل بالمجال الفلاحي حسب ما يتجلى من القرار عدد 220 الصادر بتاريخ 02 مارس 2023 في الملف الإداري رقم 299/4/1/2021 والذي جاء فيه: " لكن، حيث إن المشرع ارتأى بمقتضى القانون 05.42 المتعلق بسن بعض الإجراءات المتعلقة بالعقارات الفلاحية أو القابلة للفلاحة المنقولة ملكيتها للدولة، الحياد عن القواعد العامة في تحديد منطلق احتساب أجل الطعن في القرارات الوزارية المشتركة المشار إليها أعلاه، وحدده في ستين (60) يوما من تاريخ 2 مارس 2006، وأن العبرة في احتساب أجل الطعن بالإلغاء تكون بنشر القانون المذكور في الجريدة الرسمية لسد باب الطعون المرتبطة بتلك الأراضي وما تشكله من تهديد مستمر للمراكز القانونية، ومحكمة الاستئناف لما تبين لها من الوثائق الملف أن الأمر بالنازلة يتعلق بعقار خاضع لمقتضيات ظهير 2 مارس 1973 بشأن استرجاع العقارات الفلاحية أو القابلة للفلاحة التي يملكها أجانب، وأن الطعن بالإلغاء ضد القرار الوزاري المشترك رقم 779/73 بتاريخ 30/7/1973 في شقه المتعلق بنقل ملكية العقار في الرسم العقار عدد "..." قد قدم بتاريخ 17 شتنبر 2019 واستندت فيما انتهت إليه إلى مقتضيات المدة الأولى من القانون رقم 05.42 المتعلق بسن بعض الإجراءات المتعلقة بالعقارات الفلاحية أو القابلة للفلاحة المنقولة ملكيتها إلى الدولة عملا بمقتضيات ظهيري 26 شتنبر 1963 و 2 مارس

1973 التي نصت على أنه " يحدد أجل تقديم طلبات الإلغاء ضد القرارات المشار إليها في الفصل 4 من الظهير الشريف رقم 1.63.289 بتاريخ 7 جمادى الأولى 1383 26 شتنبر 1963 بتحديد الشروط التي تسترجع الدولة بموجبها أراضي الاستعمار، وكذا الفصل 2 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 213/1.73 بتاريخ 26 محرم 21393 مارس 1973 المنقولة بموجبه إلى الدولة ملكية العقارات الفلاحية أو القابلة للفلاحة التي يملكها أشخاص ذاتيون أجانب أو أشخاص معنويون في ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية، غير أن أجل تقديم طلبات الإلغاء ضد القرارات المشار إليها في الفقرة الأولى أعلاه، التي تم نشرها قبل تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية يحدد في ستين (60) يوما ابتداء من هذا التاريخ "، واعتبرت أن الطعن بالإلغاء الذي تم في 17/09/2019 قد قدم خارج الأجل القانوني، تكون قد بنت قضاءها على أساس من القانون وعللت قرارها تعليلا سائغا، ولا مجال للاحتجاج بباقي ما أثير ما دام أن العقار المدعى فيه قد توفرت فيه وقت نقل ملكيته إلى الدولة (الملك الخاص شروط الاسترجاع إذ أعتبر أنداك فلاحيا أو قابلا للفلاحة، وأنه كان يقع خارج المدار الحضري ويمتلكه أشخاص أجانب، ولم يتم الطعن في كل ذلك داخل الأجل القانوني، وما بالوسيلتين على غير أساس".

كما أنه من تجليات ومجالات تطبيق قضاء الإلغاء في منازعات الاستثمار الفلاحي تدخل قضاء الإلغاء في عدد من الحالات العملية التي تمثل صلب النزاعات التي قد تعترض المستثمرين في المجال الفلاحي. ومن أبرز هذه الحالات:

1- رفض منح التراخيص الفلاحية:

حيث تعد التراخيص الممنوحة من قبل السلطات المختصة شرطا جوهريا لمباشرة النشاط الاستثماري في المجال الفلاحي. وأي قرار إداري يقضي برفض منح الترخيص دون تحليل قانوني أو استناد إلى معيار موضوعي، يمكن أن يكون محلا للطعن فيه بالإلغاء. ويؤدي إخضاع مثل

هذه القرارات للرقابة القضائية إلى الحد من السلطة التقديرية للإدارة التي قد تتسم بالشطط في استعمال السلطة في بعض الحالات وذلك ضمانا لمعقولية تصرفاتها.

2 - فرض شروط تعسفية أو غير قانونية على المستثمر الفلاحي:

حيث في بعض الأحيان، تلجأ الإدارة إلى فرض شروط غير مبررة قانونا أو تتسم بالتعسف أو الغموض، مما يعرض المستثمرين لصعوبات في الولوج إلى العقار أو الاستفادة من الامتيازات. لكن يمكن الطعن في هذه الشروط باعتبارها تشكل انحرافا في استعمال السلطة أو مساسا بميدأ المساواة، خصوصا عندما تفتقر سندها المشروع وكذا إلى الشفافية أو تكيف بطريقة تقصي فئة من المستثمرين لصالح فئة أخرى، في إطار المحاباة.

3- التمييز بين المستثمرين في منح التراخيص أو الامتيازات وكذا الإعفاءات:

إذا ثبت أن الإدارة قامت بمنح تراخيص أو امتيازات لفئة معينة من المستثمرين دون أخرى، بناء على اعتبارات غير موضوعية، كالمحاباة أو النفوذ، فإن هذا السلوك بعد إخلالا بمبدأ المساواة أمام القانون. وبعد الطعن بالإلغاء في مثل هذه القرارات وسيلة لحماية الحق في الإنصاف والمنافسة الحرة، خاصة في القطاعات التي تشجع الدولة فيها على الاستثمار الوطني أو الأجنبي.

ثانيا: القضاء الشامل كوسيلة لجبر الأضرار وتحقيق العدالة

إذا كان قضاء الإلغاء يشكل آلية فعالة لضمان مشروعية القرارات الإدارية من خلال إبطال ما يشوبها من مخالفات قانونية، فإن قضاء القضاء الشامل يتجاوز هذا الدور إلى تصحيح الوضع القانوني كليا، وتعويض المتضرر في حالة وجوب ذلك، بل وأحيانا إعادة تكييف العلاقة القانونية بما يخدم العدالة الاقتصادية والاجتماعية ويضمن الأمن القضائي للمستثمرين والإدارة في الآن ذاته. ويكتسي هذا النوع من القضاء أهمية خاصة في قطاع حيوي كقطاع الاستثمار الفلاحي، لما يتطلبه من مرونة وفاعلية في ضمان استقرار المشاريع وضمان الحقوق المالية والمعنوية للمستثمرين والدولة.

ذلك أن القضاء الشامل هو الصيغة الأكثر اتساعا وتدخلا من القضاء الالغاء، بحيث لا يقتصر دور على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، بل يمتد إلى إصدار أوامر الزامية للإدارة، وتقدير تعويضات مناسبة للمتضرر سواء الفائدة الإدارة أو المستثمر، وتعديل أو تصحيح الوضعيات القانونية القائمة. وهو بذلك يضطلع بوظيفة إصلاحية، تسعى إلى جبر الضرر الكامل الناتج عن فعل غير مشروع، سواء أكان القرار صادرا صراحة أو ضمنيا، وسواء تعلق الأمر بعقد، أو ترخيص، أو نزع ملكية، أو قرار تنظيم داخلي أو باعتداء مادي أو بإعفاء جبائي أو ضريبي.

وبعد هذا النوع من القضاء الضامن الأهم للحقوق الاقتصادية للمستثمرين في المجال الفلاحي، خاصة في السياقات التي يتداخل فيها القرار الإداري بالعقد، وتتعدد فيها صور الأضرار الناجمة عن سوء تدبير الإدارة لعلاقاتها مع المستثمرين.

حيث يتأسس قضاء القضاء الشامل على مجموعة من المبادئ القانونية التي تمنحه القوة اللازمة لتصحيح الانحرافات منها ما يتصل بمبدأ التعويض عن الضرر، ذلك أن كل ضرر ناتج عن فعل إداري غير مشروع يستوجب تعويضا عادلا، وفقا القاعدة لا ضرر ولا ضرار"، وكذا مبدأ الزام الإدارة باحترام التزاماتها من خلال إصدار أوامر قضائية تلزم الإدارة بتنفيذ تعهداتها التعاقدية أو القانونية، إضافة إلى مبدأ العدالة المالية الذي يسمح بتعديل الوضعيات القانونية بما يضمن استرجاع التوازن في العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمستثمر بعيدا عن الطابع الشكلي.

ومن أهم التطبيقات العملية للقضاء الشامل في منازعات الاستثمار الفلاحي، تلك التي قد تبرز من خلال ما يلي:

1- فسخ عقود الامتياز الفلاحي

تمثل عقود الاستثمار الفلاحي إحدى الركائز الأساسية لاستغلال الأراضي أو ملك الدولة في إطار الاستثمار وفي حالة إصدار الإدارة لقرار يقضي بفسخ أو إلغاء الامتياز بسبب إخلال مزعوم من طرف المستثمر، فإن القضاء الإداري بمارس رقابته على هذا القرار للتحقق من مدى

احترام الإجراءات الشكلية مثل الإنذار والإشعار والأسس القانونية التي تبرر فسخ العقد. وإذا ثبت أن القرار صدر تصفيا، يمكن الحكم بإلغائه حماية لحقوق المستثمر وضمانا لاستقرار علاقته التعاقدية مع الإدارة والأمن التعاقدي.

لكن وفي ذات السياق وجب الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من القواعد التي تضبط مجال تدخل القضاء الإداري في هذا الإطار، ولاسيما اختصاصه بالمنازعات التي تكتسب صيغة وصبغة إدارية في الآن

ذاته وهو ما يستفاد من القرار رقم 523 الصادر بتاريخ 28 أبريل 2022 في الملف الإداري رقم 1473/4/1/2022، الذي اعتبر أن "الاختصاص النوعي في النزاع الذي يتعلق بطلب إفراغ محتل بدون. سند تجزء من عقار تابع للدولة الملك الخاص يقع خارج الوعاء العقاري لعقد الكراء في إطار الشراكة. الفلاحية المبرم بينها وبين المدعى عليه، وبالتالي فإن الطلب لا يتأثر بطبيعة ذلك العقد، وهو نزاع ينعقد الاختصاص النوعي بشأنه للمحكمة الابتدائية في إطار ولايتها العامة والحكم المستأنف لما قضى بخلاف ذلك واجب الالقاء".

كما أن افتقاد عناصر العقد الإداري في النزاع يخرجه من اختصاص المحاكم الإدارية وهو الثابت من قرار محكمة النقض 181/1 الصادر بتاريخ 23 فبراير 2023 في الملف الإداري رقم

595/4/1/2023 والذي جاء فيه أن طلب المستأنفين - المدعين - يهدف في أساسه إلى الحكم على المدعى عليه الملك الخاص للدولة بأن يؤدي لهم ثمن البيع موضوع عقد الشراء الرابط بينه وبين مورثهم، وهو عقد تفتقر فيه مقومات العقد الإداري، ولا تظهر فيه شروط غير مألوفة في القانون الخاص فتبقى المنازعة في شأنه من اختصاص القضاء العادي، وهو ما نحاه الحكم المستأنف عن صواب، فكان واجب التأييد."

وعليه فإنه في حالة غياب مقومات العقد الإداري يكون اختصاص القضاء العادي، وهو ما تم تأكيده من خلال قرار محكمة النقض 687/1 الصادر بتاريخ 08 يونيو 2023 في الملف الإداري رقم 2484/4/1/2023 الذي جاء فيه: "إن عقود الكراء التي تبرمها الدولة - الملك الخاص

- مع الخواص بخصوص أملاكها المخزنية لا تتصرف في إبرامها باعتبارها سلطة عامة أو باستعمال ما يخوله القانون للشخص العام من امتيازات السلطة العامة، وبالتالي تظل عقودا مدنية محضة تخضع لأحكام القانون الخاص وإن كانت الإدارة قد استعملت في التعاقد أسلوب السمسرة بناء على دفتر التحملات تقيدا بما يفرضه القانون في إبرام هذه العقود، ليس من شأن ذلك إضفاء الصبغة الإدارية على العقد المبرم الذي يبقى عقدا خاصا، وتكون النزاعات الناشئة عن تنفيذه من اختصاص القضاء العادي".

2 - المنازعات المتعلقة بالإعفاءات الضريبية أو الجمركية المتصلة بالاستثمارات الفلاحية

غالبا ما يستفيد المستثمرون الفلاحيون من تحفيزات مالية وضريبية منصوص عليها في النصوص التنظيمية أو الاتفاقيات الاستثمارية. وفي حالة رفض الإدارة تمكينهم من هذه الامتيازات دون مسوغ قانوني، أو على أساس تفسير ضيق للنصوص، أو فرض رسوم وضرائب بشكل مخالف للقانون، يمكن للمتضرر سلوك طريق الطعن فيها ضمانا لاحترام التزامات الدولة تجاه المستثمرين.

3- منازعات الاعتداء المادي على الملكية ونزع الملكية من أجل تعبأة العقار للاستثمار الفلاحي

تعد منازعات الاعتداء المادي والملكية ونزع الملكية من أجل تعبأة العقار للاستثمار الفلاحي أحد المجالات البارزة التي يتدخل فيها القضاء الشامل لتصحيح الأوضاع ومواجهة التجاوزات التي قد تطال عقارات الخواص في غياب احترام الإجراءات القانونية مثل عدم إشعار المالك، أو اتخاذ مرسوم نزع الملكية دون تبرير المصلحة العامة، وهي حالات يمكن أن تؤسس لدعوى تعويض. وهو نفس الشأن عند تقدير غير عادل القيمة الأراضي الفلاحية في حالة نزع ملكيته، وعليه يمكن للقضاء التدخل لتعديل قيمة التعويض بما يتناسب مع العقار. وذلك للحد من التعسف الإداري.

4 - منازعات عقود الاستثمار الفلاحية:

إن العلاقة التعاقدية بين المستثمر والدولة تكون في كثير من الأحيان عرضة للاضطراب، مما يجعل تدخل القضاء الشامل ضرورة، وذلك إما لإبطال شروط تصفية أو مجحفة، كحالة فرض شروط تمويل أو تحميل المستثمر التزامات غير مبررة قانونيا أو متعاقد بشأنها. وكذا تعديل بنود غير متوازنة في العقد كتعديل شروط استغلال الأراضي أو أجال التنفيذ بما يتناسب مع طبيعة الاستثمار ومتطلباته، إضافة إلى حل النزاعات عندما يقع خلاف بشأن تنفيذ بنود العقد، يتدخل القضاء الشامل لفصل النزاع وإعادة الأمور إلى نصابها القانوني.

5 - دعاوى تعويض المتضرر في إطار الاستثمار الفلاحي

تتعدد صور التعويض التي يمكن للمستثمر المطالبة بها أو الإدارة في إطار قضاء القضاء الشامل، ومنه في حالة استجماع أركان المسؤولية الإدارية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، وجب الحكم بالتعويض عن الأضرار المباشرة، ومن الأمثل تأخير منح الترخيص، إلغاء غير مبرر للمشروع، أو الإضرار بالمردودية الاقتصادية للمشروع بناء على قرارات إدارية كوقف استيراد أو تصدير بعض المنتجات الفلاحية، كما يمكن كذلك التعويض عن الفرص الاستثمارية الضائعة في حال إثبات فقدان فرص استثمارية أو شراكات أجنبية بسبب قرارات إدارية أو عدم انجاز المشروع من طرف المستثمر، إضافة إلى التعويض عن البطء الإداري أو التأخر في الإجراءات أو مماطلة غير مبررة في تنفيذ الالتزامات القانونية. في الاعتداء على الملكية أو منحها لجهات معينة في إطار من المحاباة.

ثالثا: القضاء الاستعجالي كضمانة لحماية المشاريع الاستثمارية الفلاحية

يعتبر القضاء الاستعجالي من بين الوسائل المهمة التي تهدف إلى حماية الحقوق ذات صلة بالاستثمار الفلاحي والمتسمة بالاستعجال، وقد نظم المشرع القضاء الاستعجالي والرئاسي في قانون المسطرة المدنية بموجب الفصول من 148 إلى 165، حيث خصص الفصل 148 للأوامر المبنية على طلب والتي يصدرها رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية بصفته قاضيا للأمور

المستعجلة، بناء على مقال يهدف الحصول على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار سواء للإدارة أو المستثمر أو التي لم يصدر بشأنها أي نص خاص في هذه الأحوال.

ويختص كذلك رئيس المحكمة بالبت بصفته قاضيا للمستعجلات كلما توفر عنصر الاستعجال في الصعوبات المتعلقة بتنفيذ حكم أو سند قابل للتنفيذ أو الأمر بالحراسة القضائية أو أي إجراء تحفظي سواء كان النزاع في الجوهر قد أحيل على المحكمة أم لا.

وللإدارة أو المستثمر الحق في أن ترفع دعوى استعجالية أمام رئيس المحكمة الإدارية المختصة بصفته قاضيا للأمور المستعجلة في كل ما يمس ويهدد حقوقها وهناك مجموعة من القرارات والأحكام التي تمنح الاختصاص لرئيس المحكمة باتخاذ الإجراءات الوقتية ذات الطابع الاستعجالي، والتي ليس فيها مساس بالجوهر.

خاتمة

وختاما فإن القضاء الإداري سواء ما تعلق بقضاء الإلغاء أو الشامل أو من خلال القضاء الاستعجالي أداة فعالة للإنصاف تضمن الحقوق لكل من الإدارة والمستثمر في الآن ذاته، من خلال تجاوز حدود إلغاء القرارات الإدارية، حيث تسهم في إعادة تمكين المستثمر الفلاحي من حقوقه وما فقده جراء قرارات إدارية غير المشروعة، كما هو الحال في حالات سحب الامتياز أو فسخ التعاقدات المنشأة دون احترام الإجراءات القانونية، إذ لا يكتفي القاضي هنا بإلغاء القرار فحسب، بل يعمل على إعادة ترتيب الوضع القانوني للمستثمر، سواء بتمكينه مما هو متعاقد بشأنه، أو استرجاع الأرض لفائدة الدولة قصد إعادة تعبأتها للاستثمار الفلاحي في حالة اخلال المستثمر بالتزاماته، أو منحه التراخيص اللازمة لإنجاز المشروع. كما تكمن أهمية هذا النوع من القضاء في قدرته على إعادة التوازن للعلاقة القانونية والاقتصادية بين المستثمر والدولة، بما يعزز الطمأنينة القانونية، ويكرس العدالة الاقتصادية في تسوية منازعات القطاع الفلاحي، فضلا عن مساهمته في تحسين جاذبية البيئة الاستثمارية في المجال الفلاحي. ومن ثم، فإن تكامل قضاء الإلغاء مع قضاء القضاء الشامل يمثل الضمانة الحقيقية لاستقرار الاستثمار الفلاحي، وتكريس مبدأ دولة القانون من خلال آليات قضائية متقدمة تضمن محاسبة الإدارة، وصون المراكز القانونية للمستثمرين وتصحيح الاختلالات التي قد تعتري علاقة الاستثمار.

إشكالات الاعتداء المادي والحلول القضائية لها

السيد رضا التايدي
رئيس المحكمة الابتدائية
الإدارية بفاس

تقديم:

لعل من دواعي الأسف أن نجد أنفسنا نناقش ضمن محاور هذه المناظرة الوطنية الأولى من نوعها في موضوع تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، وهي تنعقد سنة 2025، بعد مضي أكثر من ثلاثين سنة على إحداث القضاء الإداري ببلادنا، موضوعا من قبيل الاعتداء المادي على الملكية العقارية، ونجتهد جميعا لإيجاد حلول قانونية للإشكالات التي يطرحها على المستوى العملي، مما يبرز معه بجدية سؤال الحكامة في تدبير المرافق العمومية، وأي وجود لاستراتيجية بعيدة المدى في هذا التدبير تستبق إنجاز التجهيزات العمومية بالشروع في إنجاز المساطر القانونية التي يشترطها القانون لاستملاك عقارات الخواص، قبل الوصول إلى نقطة الصفر في الحاجة إليها واضطرارها إلى الاستيلاء على هذه العقارات بطريقة غير مشروعة.

إنه مهما حاولنا أو اجتهدنا في إيجاد الحلول للإشكالات المطروحة، وتطويع النصوص القانونية من أجل ضبط التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة في النزاعات المترتبة عن أعمال الاعتداء المادي، دعونا نجزم بأن الحل الوحيد والأوحد لهذه المعضلة هو وقف الاعتداء المادي من أساسه، وأن لا تسقط الإدارة مهما كانت مبرراتها في هذا الفعل عديم المشروعية، فكيف والحالة هاته أن العديد من المشاريع التي تنجزها الإدارة بطريق الاعتداء المادي، لا يظهر فيها سمة الاستعجال القصوى التي قد تشفع للإدارة في اتباع هذا النهج غير القويم في التدبير الإداري، رغم معرفتها المسبقة بالانعكاسات السلبية لهذا النهج على المالية العمومية، ويقوض

من الجهود المبذولة في مجال ترشيد النفقات العمومية الذي جعلت منه هذه المناظرة أحد اهتماماتها الأساسية.

إن موضوع هذه المداخلة وكما يشير إلى ذلك عنوانها، وبحضور هذه الثلة من المختصين والخبراء والممارسين، والتزاما منا بالحيز الزمني، يفرض علينا القفز على بعض المفاهيم أو المواضيع المستقرة فيما يتعلق بالاعتداء المادي على الملكية العقارية، وحتى أيضا الإشكالات التي تم الحسم فيها قضائيا بمقتضى اجتهادات متواترة عن محكمة النقض ولم تعد تثير تباينا في تطبيقاتها على الأقل على الصعيد القضائي بين مختلف المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بالمملكة، من قبيل الجهة القضائية المختصة بالبت في نزاعات الاعتداء المادي، سواء قضاء الموضوع أو القضاء الاستعجالي، متى نكون أمام واقعة الاعتداء المادي، وما هي القوانين المطبقة على النزاع، مبدأ حماية المنشأة العامة من الهدم تفعيلا لمبدا ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة لمالك العقار...إلخ.

إن الأمر تجاوز كل هذه التساؤلات التي هيمنت على التطبيقات القضائية الإدارية في فترة معينة، وأفرز لنا الواقع العملي إشكالات جديدة من نوع آخر تحتاج بدورها إلى حلول قضائية، طالما أن ممارسة الاعتداء المادي باقية في سلوك الإدارة، وتشكل الأصل لدى بعضها، بل إن الحلول القضائية التي أقرها الاجتهاد القضائي لبعض الإشكالات القانونية السابقة (مثاله تسوية الوضعية القانونية للعقار المعتدى عليه)، نتجت عنها إشكالات عملية مستحدثة تقتضي بدورها حلولا إدارية وقانونية قبل أن تكون قضائية، والغالبية منها يرجع إلى تعدد المتدخلين في تدبير الإشكالية وضعف التنسيق بينهم، وربما التنصل من المسؤولية وتقاذفها بين عدة جهات إدارية كما سيأتي معنا.

أولا: صور الاعتداء المادي على الملكية العقارية

يمكن حصر صور الاعتداء المادي على الملكية العقارية في أربع حالات أساسية:

1- الاستيلاء على عقارات الغير بطريقة غير مشروعة، والشروع في إنجاز الأشغال بها، بدون أن تسلك الإدارة بشكل تام لمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة وفق مقتضيات القانون

رقم 81.7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، وحصولها على سند قانوني سواء في شكل اقتناء بالتراضي، أو في صيغة محضر الاتفاق بالتراضي، أو في صورة إذن قضائي يأذن للإدارة في حيازة العقار أو حكم بنقل الملكية إليها.

2- الاستيلاء على عقار الغير بعد سلوك الإجراءات الإدارية لنزع الملكية، وقبل استصدار السند القضائي الذي يأذن للإدارة في حيازته، **"لكن حيث إن مجرد صدور مرسوم نزع الملكية و قبل استكمال باقي إجراءات الإذن بالحيازة و نقل الملكية يجعل وضع الإدارة يدها على العقار اعتداء ماديا، والمحكمة لما ردت الدفع المثار بهذا الخصوص بما جاءت به من أن الثابت من وثائق الملف أن الإدارة المستأنفة قد وضعت يدها على العقار المتنازع بشأنه دون وقوع اتفاق بالمراضاة مع مالكه و دون سلوك مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة الأمر الذي يعد غصبا و اعتداء ماديا على العقار المذكور، وأن احتجاج الإدارة بشروعها في المسطرة الإدارية لنزع الملكية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن ينزع عن تصرفها هذا صبغة الغصب و لا يصحح ما قامت به من عمل غير مشروع ..." تكون قد بنت تعليلها المنتقد على أسس سليمة مادام أن المشرع قد نظم مسطرة نزع الملكية و لم يقصرها على المسطرة الإدارية منها، وإنما كذلك على وجوب التعاقد مع المالك بالمراضاة إن أمكن وإلا الحصول على الحيازة و نقل الملكية عن طريق المسطرة القضائية، و هو الشيء غير المتحقق في النازلة ومن ثم الفرع من الوسيلة غير جدير بالاعتبار"**[95].

3- استصدار الإدارة للأمر الاستعجالي الذي يأذن لها في الحيازة المؤقتة للعقار المنزوعة ملكيته، من غير أن تبادر بعدها إلى رفع دعوى نقل الملكية داخل أجل السنتين من تاريخ نشر مقرر المنفعة العامة أو مقرر التخلي بالجريدة الرسمية عملا بمقتضيات الفصل 17 من القانون رقم 81.7، وفي هذه الحالة فإن ولوجها إلى العقار ابتداء يكون مشروعا لارتكازه إلى سند قانوني، إلا أنه يتحول بعدها إلى وضع غير مشروع (اعتداء مادي)، ومن ثم يفقدها الحق في الامتيازات التي يقررها القانون لفائدة الإدارة في مادة نزع الملكية.

[95] -القرار الصادر عن محكمة النقض تحت عدد 2/1032، بتاريخ 2014/10/30، في الملف الإداري عدد 2013/2/4/1508.

4- ارتباطا بالحالة السابقة، تصادفنا صورة أخرى عندما لا تعمد الإدارة إلى رفع دعوى نقل الملكية داخل أجل السنتين من نشر مقرر نزع الملكية، وبعد استصدارها أمرا استعجاليا بالإذن في الحيازة، ليبادر صاحب الملك حينئذ إلى رفع دعوى التعويض عن الاعتداء المادي، فتواجهه بإصدارها لمرسوم يقضي بتجديد المنفعة العامة مع رفع دعوى نقل الملكية، ويطرح معه إذن إشكالية تحديد التعويض هل سيكون في إطار ضوابط نزع الملكية، أم استنادا إلى القواعد العامة للمسؤولية الإدارية بوصف الأمر اعتداء ماديا على الملكية العقارية.

"**لكن، حيث إن قيام الإدارة بإجراءات نزع الملكية اللاحقة على عملية الاعتداء المادي يحول دون استفادتها من قانون نزع الملكية فيما يتعلق بتحديد التعويض عن ذلك الاعتداء، والمحكمة لما ثبت لها أن الإجراءات الممهدة لنزع الملكية لم تباشر إلا بعد تاريخ رفع دعوى الاعتداء المادي المتمثل في بناء المدرسة المذكورة منذ سنة 1996 وحددت قيمة العقار موضوع النزاع بتاريخ رفع الدعوى الذي هو 20/3/2006 بناء على تقرير الخبير عمر علمي بالنظر إلى موقع العقار وخصائصه ومساحته البالغة 262 مترا مربعا، وأخذا بعين الاعتبار أثمنة السوق العقارية بالمنطقة، لم تخرق الفصل 20 المحتج به وعللت قرارها تعليلا كافيا، وما بالوسيلة من دون أساس**"[96].

ثانيا: إشكالية تحديد الجهة الإدارية المعتدية

لقد أبانت الممارسة العملية عن وجود صعوبات كبيرة وفعلية في تحديد الجهة الإدارية التي ينسب إليها فعل الاعتداء المادي أو التي يتعين الحكم عليها بأداء التعويض، وتبرز هذه الصعوبة أساسا في حالة الاعتداء المادي لتنفيذ مشاريع عمومية تكون موضوع اتفاقية للشراكة بين عدة إدارات مختلفة تحدد التزامات كل واحدة منها في تنفيذ المشروع وحصته فيتحمل أعبائه المالية، ومن ضمنها تسوية الوضعية القانونية للعقار الذي سيقام عليه المشروع مع صاحب الملك، وهو الالتزام الذي لا يتم تنفيذه ومع ذلك يقوم طرف آخر في الاتفاقية بإصدار الأمر بالشروع في إنجاز الأشغال بعد إبرامه لصفقة مع مقاولة يعهد إليها بتنفيذ الأشغال،

---

[96] -القرار الصادر عن محكمة النقض تحت عدد 114، بتاريخ 23 فبراير 2012، في الملف الإداري عدد 2010/2/4/781.

ويحدث هذا في الغالب عندما تتعهد الجماعة الترابية -الطرف في الاتفاقية- بتوفير الوعاء العقاري لإنجاز المشروع، أو عندما تباشر سلطات الوصاية إنجاز بعض التجهيزات الجماعية مثل فتح بعض الطرق الحضرية أو توسيعها.

وفي تعاطيه مع هذه الإشكالية، ذهب القضاء الإداري إلى أنه في الحالة التي تكون المشاريع المنجزة هي من عداد التجهيزات الجماعية بمقتضى القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14، فإن الجماعة هي التي تتحمل تبعات ذلك الاعتداء سيما عندما تكون قد التزمت مسبقا بتوفير العقار، وتم تسليم المشروع إليها بعد إنجازه، أو تقييد المشروع بعد إنجازه ضمن أملاكها الجماعية؛ أو التي يتعين الحكم بنقل ملكيته إليها.

بالمقابل يتم تحميل مسؤولية الاعتداء المادي إلى الجهة الإدارية واضعة اليد عندما يكون المشروع المحدث مما يدخل في اختصاصاتها، وهي من سيعود إليها ملكيته وتدبيره، حتى ولو التزمت الجماعة مسبقا بتوفير الوعاء العقاري للمشروع.

"لكن، حيث إن تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير الدليل فيها وكذا تقدير التعويض عن الضرر مما تستقل به محكمة الموضوع ولا رقابة عليها في ذلك من طرف محكمة النقض إلا بخصوص التعليل، كما أنها (أي المحكمة لا تكون ملزمة بالرد على جميع الدفوع إلا ما كان منها جديا وله تأثير على وجه القضاء والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه وبالرغم من أن ما أثير بشان عدم استدعاء المدخلين في الدعوى هو دفع بهم الغير، فإنها عندما أوردت في تعليلها انه سبق إدخال جماعة بني كلة وأدلت بمذكرة في الموضوع واعتبرت أن الاتفاقية المتمسك بها لا تنص على تحمل الجماعة الترابية المعنية مسؤولية تعويض أصحاب الأراضي التي تمر فوقها قناة تزويد الدواوير المعنية بالماء الصالح للشرب، خاصة وقد ثبت لها أن المكتب الطالب هو الجهة التي قامت بالأشغال والتي ستتولى الإشراف على توزيع الماء الصالح للشرب وتتقاضى عليه مقابلا من السكان والمنتفعين واعتبرته هو المسؤول عن الاعتداء المادي الذي طال عقار المطلوب في النقض، تكون (المحكمة) وخلافا لما جاء في النعي قد ردت ما أثير بشان عدم استدعاء المدخلين في الدعوى ومن عدم مناقشة الاتفاقية المتمسك به بتعليل سائغ سيما وأنه وعلى

فرض أن الجماعة هي المكلفة بتوفير الوعاء العقاري فإن ذلك لا يخول للمكتب طالب النقض حق وضع اليد عليه قبل اقتنائه من طرف الجماعة او سلوكها لمسطرة نزع الملكية من اجل المنفعة العامة، وقد تبث لها انه التمس نقل الملكية إليه وهو ما استجابت اليه المحكمة، كما أنها عندما اعتمدت الخبرة المنجزة في الموضوع ..."[97].

"حيث إن القضاء لفائدة مالك العقار بتعويض عن واقعة الاعتداء المادي التي طالت عقاره يقتضي التبين من تحقق تلك الواقعة وتحديد الجهة المعتدية المستفيدة من العقار من خلال طبيعة المشروع المنجز عليه وذلك حتى يتأتى تحميلها المسؤولية عن أداء التعويض للمالك ونقل ملكيته إليها، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه حينما أوردت استنادا إلى تقرير الخبرة المنجز من طرف السيد أحمد جلال بأن "شركة تهيئة واد مارتيل وضعت يدها على عقار المستأنف عليهم بكيفية فعلية وأنجزت فوقه طرقا عرضه 30 متر برصيف وأعمدة كهربائية على مساحة 1178 متر مربع وذلك في إطار اتفاقية الشراكة المتعلقة ببرنامج إعادة تهيئة المجال الحضري والاقتصادي لمدينة تطوان برسم سنوات 2014-2018 وما دامت أن الدولة (الملك الخاص) أسندت إليها بموجب المرسوم 2.14.532 الصادر بتاريخ 2014/08/01 بإحداث شركة تهيئة سهل واد مارتيل، مهمة اقتناء العقارات اللازمة لتنفيذ برنامج تهيئة ضفاف سهل واد مارتيل ، فيما تكلفت شركة سطافوم بتنفيذ أشغال المشروع، فإن شركة سطافوم لما وضعت يدها على عقار المستأنف عليهم وأنجزت طريقا فوقه قبل استصدار أمر بالإذن بحيازة العقار من لدن الجهة القضائية المختصة، أو الإذن بالاحتلال المؤقت له تكون قد خرقت مقتضيات القانون 81/7 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وبالتالي تبقى هي المتحملة بأداء التعويضات التي يطالب بها مالكو العقار الذي تم وضع عليه" دون أن تتبين من الجهة المعنية بالمشروع المحدث بعقار المطلوبين والتي يتعين نقل الملكية إليها باعتبار أن أداء التعويض عن الاعتداء المادي يقابله نقل ملكية العقار محل الاعتداء إلى الجهة التي ستتحمل أداء التعويض،

[97] -قرار محكمة النقض عدد 1/1801، بتاريخ 2022/09/08، في الملف الإداري عدد 2021/3/4/2884.

وهي حينما لم تحقق في الدعوى على النحو المذكور يكون قرارها مشوبا بفساد التعليل الموازي لانعدامه ويتعين نقضه"[98].

ثالثا: الصفة في رفع دعوى الاعتداء المادي.

لقد أضحى القضاء الإداري يتشدد في قبول طلبات التعويض عن الاعتداء المادي التي تحيط بها شبهة تملك المدعي للعقار المعتدى عليه، باعتبار أن الأمر يندرج في نطاق دعوى المسؤولية الإدارية عن نشاطات وأشخاص القانون العام، مما يتوجب التأكد ابتداء من صفة رافع الدعوى من خلال استحقاقه للتعويض الذي يلتمس الحكم به له، والذي يقتضي وضوح مركزه القانوني بشكل لا نزاع حوله اتجاه ملكيته للعقار المطالب بقيمته، وفي ضوء أن عدم التعامل بحزم مع هذا الأمر أدى في بعض الأحيان إلى صدور أحكام بالتعويض لأكثر من مرة عن نفس العقار لفائدة أطراف مختلفة، أو الحكم بالتعويض عن الاعتداء المادي لعقار سبق أن كان موضوع دعوى لنزع الملكية مع تحديد التعويض لنفس الشخص المنزوعة ملكيته أو باسم أشخاص آخرين، الأمر الذي يخلق لاحقا صعوبات على مستوى التنفيذ.

لذا، فقد استقر العمل القضائي على عدم سماع دعوى التعويض عن الاعتداء المادي لعقار في طور التحفيظ وردت عليه تعرضات، أو لم ينته فيه بعد أجل تقديم التعرضات، أو كانت الوثائق المدلى بها لإثبات التملك غير كافية بمفردها مثل رسم الهبة أو المخارجة أو رسم التصرف أو عقد الشراء، في غياب الإدلاء بأصل التملك، ومن القرارات الصادرة في هذا الشأن:

"لكن، حيث إن مطلب التحفيظ المثقل بتعرضات من قبل الغير، يجعل دعوى التعرض عن الاعتداء المادي المقامة من طالب التحفيظ، سابقة لأوانها ومآلها عدم القبول لانعدام صفته في الادعاء، طالما أن النزاع حول العقار مازال قائما ولم ينته بعد مسطرة التحفيظ لفائدته، وأن التعويض عنه يقتضي أن تكون ملكيته ثابتة ومستقرة وغير منازع فيها، بما جاء به: "... بالاطلاع على عناصر المنازعة ومعطياتها وما تم الإدلاء به من وثائق ومستندات، تبين أن العقار موضوع مطلب التحفيظ عدد 12248/11 المسمى (المرابط)... توجد عليه مجموعة من

[98] -قرار محكمة النقض تحت عدد 3/104، بتاريخ 2023/01/12، في الملف الإداري عدد 2022/3/4/1741.

التعرضات الأول جزئي صادر عن السيد ....، والثاني صادر عن السيد أبو....، والثالث جزئي صادر عن السيد ...أما الرابع فهو جزئي صادر عن السيد ....، مما يعني أن الوضعية القانونية لهذا العقار هي وضعية منازع فيها ولا تزال لم يتم الحسم فيها، وبالتالي وبمعرفة أن القضاء يكون إلا في محقق ومعلوم، وبعد أن تكون المراكز القانونية للأطراف واضحة وغير منازع فيها، وفي غياب إدلاء الطرف المستأنف عليه لما يفيد انتهاء مسطرة التحفيظ لفائدتهم والحسم في هذه التعرضات المقامة على العقار، وتبعا لذلك خلوه من أي تحمل عقاري، وما دام المستأنف عليهم يستهدفون من دعواهم الحكم لفائدتهم بالقيمة العقارية بعد أن أحدثت فوقه طريق عمومية ومنطقة خضراء، فإن ذلك يجعل صفتهم للمطالبة بأي تعويض بخصوص هذا العقار غير ثابت..."، وهو تعليل سائغ ويقيم القرار الذي لم يخرق المقتضى القانوني المحتج بخرقه وما بالوسيلة على غير أساس"[99].

"حيث صح ما عابه الطالب على القرار المطعون فيه، ذلك أن محكمة الاستئناف اعتبرت كون القطعة الأرضية المطلوب التعويض عنها مملوكة للمطلوب في النقض استنادا على موجب استمرار الملكية ورسم وكالة عدلية مؤرخة في 2004/02/20، وذلك رغم تمسك طالب النقض أمامها بكون المطالبة بالتعويض عن الاعتداء المادي والاحتلال المؤقت يستوجب خلو الملكية من أية منازعة. والحال أن ملكية العقار المدعى بشأنه موضوع نزاع بين الإدارة المكلفة بالمياه والغابات والمطلوب في النقض، وقد سبق لهذا الأخير أن فوتها إلى المسمى بلوالي محمد بموجب عقد عرفي، فضلا عن أن وجه مدخل تواجد المكتب الطالب فيها يستند على قرار الاحتلال المؤقت للملك الغابوي الصادر عن وزير الفلاحة تحت عدد 1997/11 بتاريخ 02 فبراير 1997، وهو ما لم تناقشه المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه رغم ما له من تأثير على وجه نظرها في النزاع فيكون قرارها فاسد التعليل الموازي لانعدامه"[100].

[99] -قرار محكمة النقض تحت عدد 83، بتاريخ 2015/01/22، في الملف الإداري عدد 2013/3/4/2956.

[100] -قرار محكمة النقض تحت عدد 1/2453، بتاريخ 2015/12/10، في الملف الإداري عدد 2015/1/4/4225.

رابعا: رفض طلب التعويض بالنسبة لمشتري العقار المعتدى عليه قبل تاريخ الاقتناء.

استقر العمل القضائي لمحكمة النقض على رفض طلب المدعي الذي ثبت اقتناءه للعقار المعتدى عليه في وقت لاحق على واقعة الاعتداء عليه، وذلك باعتباره ضررا مدخولا عليه وتم أخذه بعين الاعتبار في تحديد ثمن شرائه للعقار، ومن قراراته الحديثة الصادرة في هذا الشأن:

"حيث صح ما نعاه الطالب على القرار المطعون فيه، ذلك أن الدخول على ضرر معلوم يحول دون المطالبة بأي تعويض عن ذلك، كما أن خلو شهادة الملكية من وجود حق ارتفاق على العقار المدعى فيه ليس كافيا للقول بان واقعة الدخول على ضرر معلوم غير ثابتة سيما وانه يمكن اثباتها بمختلف وسائل الاثبات المقررة قانونا. والمحكمة لما ردت ما أثير بهذا الصدد بعلة خلو الملف مما يفيد وجود حق ارتفاق لفائدة المكتب الطالب، وأن عقد البيع المستدل به والمؤرخ في 05/01/2004 لا يشير لا من قريب ولا من بعيد الى وجود قنوات الماء المتنازع بشأنها، ودون ان تبرر سبب استبعادها لما جاء في تقرير الخبرة المعتمدة من كون قنوات اربعة من أصل خمسة تم انشاؤها خلال سنة 1991 أي قبل شراء المطلوب في النقض للعقار المدعى فيه، تكون قد جعلت قرارها مشوبا بنقصان التعليل الموازي لانعدامه وعرضة للنقض"[101].

خامسا: رفض طلب التعويض عن أشغال تسوية تجزئة عشوائية.

قد تضطر الجماعات في بعض الأحيان إلى التدخل لإنجاز بعض الأشغال المرتبطة بفتح طرق وممرات عمومية وإحداث بعض التجهيزات الضرورية المرتبطة بالكهرباء والماء الصالح للشرب والصرف الصحي، وذلك في عمليات إعادة التأهيل الحضري للعديد من الأحياء الهامشية، التي تولدت عن تجزئات عشوائية ناتجة عن تفويت بقع أرضية والقيام ببنائها بدون احترام الضوابط القانونية المتعلقة بتقسيم الأراضي وإحداث التجزئات العقارية المقررة في القانون رقم 25.90، وهو ما يعتبره مالك العقار بمثابة اعتداء مادي ويلتمس تعويضه عن التجهيزات المحدثة فوق عقاره، وهو ما رده القضاء الإداري بعلة أن تدخل الإدارة في مثل هذه

[101] -قرار محكمة النقض تحت عدد 3/1255، بتاريخ 2022/05/02، في الملف الإداري عدد 2021/4/4/1104.

الحالة هو من أجل تصحيح الأوضاع المختلة التي تسبب فيها المالك نفسه بإحداث تجزئة عشوائية دون مراعاة التجهيزات الأساسية التي تتطلبها عملية التجزيئ القانوني، فتكون الإدارة كما لو أنها حله محله في إنجاز تلك التجهيزات وتسوية وضعية التجزئة، ولا يمكن وصف تدخلها حينئذ بأنه اعتداء مادي على حق الملكية." **حيث لئن كان المستأنف لم يستصدر أي ترخيص للتجزئة والتي أقامتها فعلا جراء تقسيم العقار الأم وبيع أجزاء مختلفة منه لإقامة عمارات سكنية، فإن الضرورة كانت تتطلب إحداث مسالك للولوج إليها وتمرير التجهيزات الضرورية للتجزئة وكأنها مرخصة بصفة فعلية وتنطبق عليها مقتضيات المادة 18 من القانون رقم 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات التي تقتضي من المجزئ أن يتحمل إقامة الطرق وتوزيع الماء والكهرباء والصرف الصحي والشبكات الداخلية للتجزئة والمناطق الخضراء، مما يكون أساس المطالبة بالتعويض عن مساحة الشارع المحدث فوق الرسم العقاري المذكور غير مؤسس وسبب الاستئناف غير جدي ويتعين رده"**[102].

سادسا: الحكم بنقل الملكية في دعاوى الاعتداء المادي.

إن التوجه القضائي بوجوب الحكم بنقل الملكية في إطار دعوى الاعتداء المادي كمقابل عن التعويض المحكوم به لفائدة صاحب الملك عن فقد رقبة عقاره، تم النظر إليه بحذر في البداية مخافة أن يؤدي إلى شرعنة فعل الاعتداء المادي طالما أن الإدارة سوف تستفيد من نقل الملكية إليها بعد أن أصبحت بفعل الواقع تستفيد من الحيازة المادية والفعلية للعقار المعتدى عليه، ، وأن هذا الخوف من أن يتحول فعل الاعتداء هو الأصل عوضا عن سلوك المسطرة المقررة قانونا لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وما تحتويه من ضمانات للمنزوعة ملكيتهم، هو الذي دفع محكمة النقض في أول الأمر إلى رفض الحكم بنقل الملكية مقابل التعويض عن الاعتداء المادي، غير أن ذلك خلق في نفس الآن وضعا شاذا وغير متكافئ بين طرفي النزاع، عندما يعمد صاحب العقار إلى تنفيذ التعويض المحكوم له به عن الاعتداء المادي، مع بقائه محتفظا بالحيازة القانونية للعقار، بل وقد يعمد إلى تفويته خصوصا عندما ينصب الاعتداء على جزء

[102] -القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 4217، بتاريخ 2016/09/21، في الملف رقم 2016/7206/565.

فقط من مساحة العقار ويستغل هو هذا الوضع لبيع العقار بكليته، في الوقت الذي يتعذر فيه على الإدارة نقل ملكيته إليها وتسجيله باسمها في المحافظة العقارية لعدم توفرها على سند قانوني يكون مرتكزها بهذا الخصوص.

ومع تنامي الصعوبات والمشاكل التي واجهت الإدارة نتيجة هذه الوضعية الشاذة -وإن كانت هي المتسببة فيها ابتداء لعدم احترامها لمسطرة نزع الملكية قبل وضع يدها على العقار- وعدم توفرها على الأسانيد القانونية التي تمكنها من حماية العقارات التي أدت قيمتها، وصونها من التصرفات غير القانونية التي قد تنصب عليها، وما نتج عن ذلك من دخولها في نزاعات عقارية متعددة، وفي إطار الوظيفة القضائية في حماية المال العام، جاء الحل القضائي الذي تبنته محكمة النقض وتكرس كاجتهاد قضائي قار لأكثر من خمسة عشر سنة، والذي أكدت من خلاله على إمكانية الحكم بنقل الملكية لفائدة الإدارة المعتدية نظير التعويض المحكوم به عليها لفائدة صاحب الملك، وتطور هذا التوجه إلى أن أقرت محكمة النقض بوجوب الحكم بنقل الملكية بصفة تلقائية من طرف المحكمة ولو تهاونت الإدارة المدعى عليها في التماسه كطلب مضاد، وذلك من باب نشوء -بحكم الواقع- لعلاقة شبه تعاقدية بين طرفي النزاع يجب ضمان التوازن في الحقوق والالتزامات، أو تأسيسا على نظرية عدم جواز الإثراء بلا سبب على حساب الغير، والتي تتنافى مع احتفاظ المدعي بملكية العقار من الناحية القانونية مع سبق استفادته من التعويض المحكوم به عن قيمته الحقيقية.

"وحيث إنه إذا كان نقل ملكية العقار لنازعها وتحديد التعويض عن نزع الملكية يباشر طبقا للشروط المقررة في القانون رقم 81/7، فإن مطالبة المالك الذي استولت الإدارة على عقاره عن طريق الاعتداء المادي بالتعويض فقط .... يؤدي حتما وبحسب واقع الحال، وبحكم الحيازة المادية والفعلية للإدارة إلى علاقة شبه تعاقدية، والقول بعكس ذلك ينتج عنه وضع شاذ يتمثل في احتفاظ المالك بملكية عقاره رغم الحكم له بقيمته بناء على طلبه، مما لا يصح لا عقلا ولا شرعا، ولا يجدي القول أنه من شأن الحكم بنقل الملكية في حالة الاعتداء المادي أن يكرس ويضفي المشروعية عليه ما دام أن القاضي مطالب في جميع الأحوال بإحداث الآثار

القانونية المترتبة عن كل حالة واقعية أو مادية، وفق القانون الطبيعي عند الاقتضاء لإعادة التوازن أو لعلاج أوضاع مجحفة تأباها العدالة"[103].

"حيث صح ما عابه الطاعنون على القرار المطعون فيه، ذلك أن المحكمة قضت بتعويض عن فقد المطلوبة ملكية عقارها المعتدى عليه ماديا من طرف الطاعنة، ومع ذلك رفضت الحكم بنقل ملكيته لهذه الأخيرة، خلافا لأحكام الإثراء بلا سبب، المتمثلة في نازلة الحال في إثراء المطلوبة عندما قضي لها بالتعويض المذكور مع احتفاظها بملكية نفس العقار موضوع الحكم بالتعويض، وافتقار الطاعنة لما حرمت من انتقال ملكية نفس العقار إليها، مما شكل افتقارا مباشرا يقابله إثراء مباشر وتقوم بينهما علاقة سببية مباشرة تتمثل في واقعة واحدة هي السبب المباشر لكل منهما، وهو دفع تعويض عن قيمة عقار لم تنتقل ملكيته إلى من حكم عليه بدفعه، وهو الطالبة المفتقرة، فكان بذلك القرار المطعون فيه لما لم يقض بنقل الملكية لهذه الأخيرة ، والحال ما ذكر فاسد التعليل ومعرضا للنقض"[104].

ومع ذلك، فإن هذا الحل القضائي لإشكالية قانونية شكلت هاجسا للإدارة في فترات طويلة، لم يكن ليسلم من إشكالات عملية بالأساس على مستوى التنفيذ، ترجع إلى تعدد المتدخلين من الجهات الإدارية المختلفة في هذا الأخير، وضعف التنسيق بينها إلى درجة انعدامه، فضلا عن تباين الممارسة الإدارية حتى بين المصالح المنتمية لنفس الإدارة، ويمكن الإشارة إلى بعض من هذه الإشكالات على سبيل المثال:

- ✓ أن الجهة الإدارية التي يتعين قانونا الحكم بنقل الملكية إليها -مديرية أملاك الدولة- في غالب الأحيان لا تكون مدخلة في الدعوى من طرف المدعي، ولا يتم إدخالها من طرف الإدارة المعتدية الموجهة ضدها الدعوى، مما يطرح التساؤل حول جواز الحكم بنقل ملكية عقار لفائدة طرف هو غير حاضر في الدعوى ولم يستدع إليها، سيما عندما يتم الحكم بنقل الملكية تلقائيا من طرف المحكمة وليس بناء على طلب من المدعى عليها.

---

[103] -قرار محكمة النقض تحت عدد 2/30، بتاريخ 2014/01/09، في الملف الإداري عدد 2021/2/4/1716.

[104] - قرار محكمة النقض تحت عدد 3/316، بتاريخ 2021/04/21، في الملف الإداري عدد 2009/2/4/471.

- ✓ تقاعس العديد من الإدارات ولا سيما الجماعات الترابية، عن مباشرة الإجراءات الإدارية لدى مصالح المحافظ العقارية من أجل نقل الملكية إليها وتسجيل العقار باسمها في الرسم العقاري.
- ✓ رفض بعض المحافظين العقاريين تسجيل العقار الذي طاله الاعتداء والمحكوم في نفس الوقت بنقل ملكيته إلى الإدارة المعتدية، باسمها في السجل العقاري، بعلة أن الأثر التطهيري المنصوص عليه في الفصل 37 من قانون نزع الملكية رقم 81.7، هو خاص بالحكم الصادر بنقل المكية في إطار دعوى نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، ولا يمكن أن يستفيد من هذا الأثر التطهيري الحكم الصادر بنقل الملكية في دعوى الاعتداء المادي، وبالتالي يجب أن يخضع للمسطرة العادية للتحفيظ، في الوقت الذي لا تثير فيه محافظات أخرى أي إشكال في تسجيل ملكية العقار باسم الإدارة وتأخذ بالأثر التطهيري للحكم المذكور.
- ✓ وجود صعوبة عملية في تقييد الحكم باسم الإدارة في الرسم العقاري، في حالة تعدد المالكين على الشياع وتم رفع دعوى الاعتداء المادي من طرف البعض فقط، حيث أن الحكم بنقل الملكية يكون فقط في حدود حصة المدعين من المساحة المعتدى عليها، ولا يتم نقل ملكية هذه الأخيرة بالكامل لفائدة الإدارة، مما يتعذر تسجيلها باسمها في الرسم العقاري، ولا يمكن بالتالي استخراج رسم عقاري مستقل بها.
- ✓ رفض بعض المحاسبين العموميين -وليس الكل- التأشير على الأوامر بصرف النفقة الصادرة عن الآمرين بالصرف تنفيذا لأحكام التعويض عن الاعتداء المادي، واشتراطهم الإدلاء بشهادة من المحافظة العقارية تفيد تسجيل العقار باسم الإدارة في الرسم العقاري، مع أن هذه الأخيرة تكون هي المتهاونة في القيام بهذه العملية، ويترتب عن ذلك عدم تنفيذ التعويض المحكوم به لفائدة طالبي التنفيذ أصحاب العقارات، ويمتد الأمر في كثير من الأحيان لسنين طويلة.
- ✓ اتباع غالبية الإدارات العمومية المساطر الخاصة لتنفيذ التعويض عن نزع الملكية الواردة في القانون رقم 7.81، وذلك بإيداعها للتعويض المحكوم به بصندوق الإيداع والتدبير ورفضها تمكين المعنيين بالأمر من رفع اليد عليها، إلا بعد مساطر قضائية في إطار قضاء التنفيذ،

والحال أن الأمر يتعلق بتنفيذ تعويض محكوم به في إطار دعوى المسؤولية الإدارية، ويخضع للقواعد العامة لتنفيذ الأحكام القضائية.

- ✓ صعوبات ناتجة عن اصطدام تنفيذ الحكم بنقل الملكية في إطار الاعتداء المادي ببعض أنظمة التعمير في الحالة التي تنص على أن الملك غير قابل للتقسيم، أو كان الملك المعتدى عليه يندرج ضمن الأوقاف العامة، حيث لا يجوز نزع ملكيته من أجل المنفعة العامة إلا بموافقة صريحة من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف طبقا لمقتضيات المادة 59 من مدونة الأوقاف.

سابعا: تضريب التعويض عن نزع الملكية.

بمقتضى التعديل الأخير الذي طرأ على المدونة العامة للضرائب بموجب قانون المالية لسنة 2025، أضحى التعويض المحكوم به عن ملكية العقار الذي طاله الاعتداء المادي، يعتبر من الأرباح العقارية وخاضعا بهذه الصفة لضريبة على الدخل صنف الأرباح العقارية.

حيث ينص البند الثاني من المادة 61 من المدونة العامة للضرائب: **"تعتبر أرباحا عقارية لأجل تطبيق أحكام الضريبة على الدخل، الأرباح المثبتة أو المحققة بمناسبة...**

- نزع ملكية عقارات أو حقوق عينية عقارية جراء الاعتداء المادي.

- كل نقل لملكية عقارات أو حقوق عينية تم تنفيذا لمقرر قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به".

كما تنص المادة 65 من المدونة:

"يراد بثمن التفويت في حالة نزع الملكية لأجل المنفعة أو جراء الاعتداء المادي أو في حالة كل نقل للملكية تنفيذا لمقرر قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، مجموع المبلغ المدفوع بمقتضى المقرر القضائي المذكور".

وتنص المادة 160 المكررة ثلاث مرات من المدونة:

"يجب على الأشخاص المتدخلين في أداء المبالغ المدفوعة للأشخاص الذاتيين تنفيذا لمقرر قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به في حالة نزع الملكية لأجل المنفعة أو جراء الاعتداء المادي أو في حالة كل نقل للملكية، حجز الضريبة في المنبع لحساب الخزينة بسعر 5 في المائة من مجموع المبلغ الإجمالي المدفوع.

تستنزل الضريبة المحجوزة من المنبع السالفة الذكر من مبلغ الضريبة على الدخل برسم الأرباح العقارية المحققة في الحالات السالفة الذكر، مع الحق في الاسترجاع".

وتنص المادة 83 من المدونة:

"يجب أن يدلى بالإقرار بالأرباح العقارية إلى قابض إدارة الضرائب، إذا تعلق الأمر بنزع الملكية لأجل المنفعة أو جراء الاعتداء المادي أو في حالة كل نقل للملكية تنفيذا لمقرر قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، خلال الثلاثين الموالية لتاريخ قبض المبلغ الممنوح".

هذه المقتضيات الجديدة بخصوص تضريب التعويض المحكوم به عن الاعتداء المادي الذي يقابله الحكم بنقل الملكية لفائدة الإدارة المعتدية، يثير الملاحظات التالية:

- الأحكام القضائية النهائية الجاري تنفيذها منذ مدة طويلة، ومدى خضوعها للمقتضيات الجديدة، خصوصا التي كانت موضوع تنفيذات جزئية سابقة.
- الجهة التي يتعين عليها حجز مبلغ الضريبة المسبقة من المنبع.
- كيف يتم احتساب مبلغ الضريبة المسبقة عند التنفيذ الجزئي لمبلغ التعويض المحكوم به.
- متى يتعين على الملزم (المنفذ له) تقديم الإقرار بالأرباح العقارية في حالة التنفيذ الجزئي، هل خلال الثلاثين يوما من قبض جزء من مبلغ التعويض، أو خلال نفس الأجل من حصول التنفيذ الكلي.
- في حالة تنفيذ التعويض عن الاعتداء المادي، قبل استصدار الإدارة المعتدية لحكم يقضي بنقل الملكية إليها في إطار القواعد العامة.

الإشكالات القانونية والواقعية المتعلقة بدعاوى الاعتداء المادي للجماعات الترابية

السيد عزيز عبرات
رئيس قسم المنازعات بالمديرية العامة
للجماعات الترابية وزارة الداخلية

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله وآله وصحبه

السيدات والسادة، الحضور الكريم،

في البداية، أود أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان للسيد الوكيل القضائي للمملكة على الدعوة الكريمة، وعلى تنظيم هذه المناظرة الوطنية الهامة التي تنعقد في سياق وطني يتسم بتزايد أهمية الاستثمار، وضرورة تأمين شروطه القانونية والمؤسساتية، وفي مقدمتها حماية الملكية العقارية وتدبير منازعات الدولة وأشخاص القانون العام بشكل فعّال وناجع.

وأتشرف اليوم بالمساهمة في فعاليات هذا الملتقى في إطار أشغال هذه الورشة الثانية المتعلقة ب**"المنازعة العقارية لأشخاص القانون العام وأثرها على حق الملكية والمشاريع الاستثمارية"**، من خلال مداخلة تسلط الضوء على موضوع دقيق ومعقّد، وهو "**الإشكالات القانونية والواقعية المتعلقة بدعاوى الاعتداء المادي للجماعات الترابية**"، لما له من أثر مباشر ليس فقط على الأمن العقاري وثقة المواطن، بل أيضاً على التوازنات المالية للجماعات الترابية.

لاسيما وأن المعطيات الإحصائية المتوفرة تشير إلى أن دعاوى الاعتداء المادي تمثل نسبة مهمة من منازعات الجماعات الترابية، وتعرف منحى تصاعديًا سنويًا، سواء من حيث عدد القضايا أو حجم المبالغ المحكوم بها، حيث يصل المبلغ الإجمالي للأحكام النهائية الصادرة في مواجهة الجماعات الترابية (المفتوح لها ملفات تنفيذية) في هذا المجال إلى غاية فبراير 2024 ما

مجموعه **3،73 مليار درهم**. ويمثل هذا المبلغ نسبة **69 %** من مجموع الأحكام التنفيذية، وحوالي **21 %** من مجموع مصاريف الاستثمار بالنسبة للجماعات الترابية برسم نفس السنة.

انطلاقا من هذا الواقع، تهدف مداخلتي هاته إلى مقاربة الإشكالية التالية: إلى أي حد تسهم الإشكالات القانونية والواقعية المرتبطة بدعاوى الاعتداء المادي للجماعات الترابية في تهديد الأمن العقاري واستنزاف الموارد المالية لهذه الأخيرة، وما هي السبل الكفيلة بمعالجة هذا الصنف من المنازعات في إطار يراعي الموازنة بين حماية الحقوق الفردية وصون المال العام؟

ولمقاربة هذه الإشكالية، سنحاول الإجابة عن التساؤلات التالية، من خلال ثلاث محاور:

- ما هي العوامل القانونية والواقعية التي تساهم في استفحال دعاوى الاعتداء المادي؟
- كيف يتفاعل القضاء الإداري مع هذا النوع من القضايا؟ وهل تسعف الآليات القانونية الحالية للحد منها؟
- وما هي المقترحات الممكنة لتجاوز هذه الإشكالات وضمان نجاعة تدبير هذا الصنف من المنازعات؟

المحور الأول. بعض العوامل التي تساهم في تفاقم قضايا الاعتداء المادي

انطلاقا من رصد وتحليل واقع منازعات الاعتداء المادي، يمكن تصنيف الأسباب المؤدية إلى استفحالها إلى ثلاثة أصناف مترابطة، كما يلي:

الصنف الأول. عوامل مرتبطة بحياد الجماعات الترابية عن مبدأ المشروعية:

وهذا الصنف لا يقتصر على الجماعات الترابية فقط بل يهم جميع أشخاص القانون العام ويتمثل، كما هو معلوم، في إقدام الإدارة على حيازة عقارات في ملك الغير دون سلوك المساطر القانونية المعمول بها خاصة المتعلقة بالاقتناء بالتراضي أو بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

الصنف الثاني. تفشي ممارسات منظمة تسعى إلى الاستفادة من بعض توجهات القضاء الإداري:

حيث برزت مؤخرا بعض الممارسات التي تشِي بوجود فئات تحاول استغلال بعض الثغرات القانونية أو توجهات القضاء الإداري المستقرة في هذا المجال، ومن ذلك:

- **اقتناء عقارات مشمولة فعليا بتجهيزات عمومية** (أو ما يعرف **بالاقتناء على الضرر**)؛
- **الاعتماد على قاعدة "عدم تقادم" دعوى الاعتداء المادي؛**
- **رفع دعاوى للمطالبة بالتعويض في إطار الاعتداء المادي،** في حين أن الأمر يتعلق **بتجزئات عقارية** تم إحداثها منذ عقود ولم تتمكن الجماعات المعنية من إلحاق الارتفاقات العمومية (الطرق والممرات) التابعة لهذه التجزئات بملكها العام لعدة أسباب، من بينها غياب محضر تسليم نهائي للتجزئة أو بسبب إغفال دفع الجماعة بهذا الأمر أثناء سريان الدعوى؛
- **استغلال الغموض الذي يكتنف بعض الوضعيات العقارية، خصوصا بالمجالات التي خضعت لتجزئات غير قانونية أو تدخلت فيها الجماعة في إطار إعادة الهيكلة.**

الصنف الثالث. تعدد المتدخلين وصعوبة تحديد المسؤولية القانونية عن فعل الاعتداء المادي:

تُعد مسألة تحديد الجهة المسؤولة عن واقعة الاعتداء المادي من أبرز الإشكاليات التي يطرحها واقع المشاريع العمومية المنجزة في إطار شراكات مؤسساتية على الصعيد الترابي، وذلك بفعل تعدد المتدخلين وتداخل الاختصاصات. وتكمن الإشكالية الأساسية في **غياب معيار قضائي** موحد يضبط مسؤولية كل طرف، إذ يُسَجَّل عدم استقرار الاجتهاد القضائي على توجه واضح في هذا الصدد، مما أفرز أحكاما متباينة أحيانا، حتى في ظل وجود نفس الإطار التعاقدي أو الواقعي، من بينها:

1. تحميل المسؤولية للجماعات الترابية بناء على معيار الاختصاص الوظيفي أو المحلي:

ففي عدد من القرارات، اعتُبر أن وجود المشروع داخل النفوذ الترابي للجماعة، أو كونه يخدم المرفق العمومي المحلي، كافٍ لإسناد المسؤولية إليها، رغم أن الأمر يتعلق باختصاص مشترك بين الجماعة والدولة والذي تحكمه مقتضيات المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بحيث أن الاختصاصات المشتركة لا يمكن للجماعة أن تمارسها إلا في إطار تعاقدي مع الدولة، مما يستدعي وجوبا الرجوع إلى اتفاقية الشراكة المبرمة بين الأطراف المعنية في حالة نزاع بينها، ولاسيما البنود التي تحدد الجهة المسؤولة عن توفير الوعاء العقاري اللازم لتنفيذ المشروع، وذلك إعمالا لمبدأ "**العقد شريعة المتعاقدين**".

وقد تبنت **محكمة النقض** هذا التوجه في القرار عدد 4/456 بتاريخ 6 أكتوبر 2020 (الملف الإداري عدد 2020/4/4/891)، على أساس أن **"العقار يوجد بالمدار الحضري للجماعة ... وأن هذه الأخيرة مسؤولة على جميع المرافق التي تنجز فوق ترابها وأن الترخيص بالأشغال فوق العقار المتنازع عليه يدخل ضمن اختصاص الجماعة، كما أن الطريق العمومي الذي تم تشييده فوق العقار المذكور أصبح يدخل في ملك الجماعة ... وتنقل ملكيته لفائدتها".**

2. تغليب عناصر الإشراف والتمويل على البنود التعاقدية:

في اتجاه آخر، اعتُبرت الإدارة المشرفة تقنيا والمُمَوِّلَة بنسبة كبيرة للمشروع مسؤولة عن واقعة الاعتداء المادي، حتى لو تضمنت الاتفاقية التزام طرف آخر بتوفير العقار.

3. المسؤولية عن وضع اليد الفعلي على العقار دون سلوك مسطرة نزع الملكية

إذ يُلاحظ من خلال قرارات أخرى أن محكمة النقض تجعل من مجرد وضع اليد الفعلي على العقار، دون احترام الإجراءات القانونية، قرينة كافية لتحميل المسؤولية، حتى وإن كانت الإدارة المعنية لم تكن الطرف المتعهد قانونا بتوفير العقار.

المحور الثاني. بعض الإشكالات العملية التي تطرحها الأحكام القضائية:

من خلال استقراء بعض الأحكام، نلاحظ بروز مجموعة من الإشكالات من أبرزها:

- **إشكالية تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعويض عن الاعتداء المادي:**

حيث إن الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى الاعتداء المادي تطرح إشكالات عملية دقيقة عند التنفيذ، خاصة فيما يتعلق **بنقل ملكية العقار موضوع التعويض**، وذلك في حالتين أساسيتين:

- **الحالة الأولى:** عندما يكون العقار المعتدى عليه **وَقْفاً أو حبسياً**، مما يثير تعارضا بين مقتضيات المادة 51 من مدونة الأوقاف، التي تمنع الحجز أو التفويت، وبين منطوق الحكم بالتعويض الذي يقتضي نقل الملكية؛
- **الحالة الثانية:** عندما يصدر الحكم بالتعويض على **وجه التضامن** بين جماعة ترابية وجهة إدارية أخرى (مثلاً: الدولة أو وزارة معينة)، ما يطرح تساؤلات حقيقية حول الجهة التي ينبغي أن تنقل إليها ملكية العقار.

- **الاشكال المتعلق بتحديد التعويض عن الاعتداء المادي:**

دأب القضاء الإداري على تحديد التعويض **بتاريخ رفع الدعوى** وليس من **تاريخ حدوث الضرر المرتبط بواقعة الاعتداء المادي**. وهذا ما يكرس في بعض الحالات **إثراء بلا سبب** على حساب الجماعة الترابية المعنية.

وفي هذا الصدد نسجل بارتياح موقف محكمة النقض الذي تصدى لهذا التوجه، وذلك من خلال قرارها رقم 1/1078 بتاريخ 2017/07/20 ملف أداري عدد 2014/1/4/2961 والذي اعتبرت فيه أن **مقدار التعويض يحدد من تاريخ الفعل الضار، أي من تاريخ نشوء الحق لا من تاريخ إجراء الخبرة:**

" ... في حين تمسك الطرف الطالب أمام المحكمة إلى أنها قد استندت في تحديد التعويض إلى خبرة الخبير... الذي حدد قيمة العقار استنادا إلى السوق العقارية من تاريخ إجراء الخبرة في

حين أن مقدار التعويض يحدد من تاريخ الفعل الضار، أي من تاريخ نشوء الحق لا من تاريخ إجراء الخبرة، وبالتالي فإن التعويض يخالف قيمة الضرر الفعلي ... والمحكمة لما أيدت الحكم المستأنف، ودون مراعاة ذلك، لم تجعل لما قضت به أساسا من القانون وعللت قرارها تعليلا ناقصا يوازي انعدامه مما يعرضه للنقض"؛

وهو نفس الاتجاه الذي سارت فيه محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط من خلال بعض قراراتها، حيث عللت تقليص مبالغ التعويض المحكوم بها ابتدائيا (في بعض دعاوى الاعتداء المادي المرفوعة في مواجهة إحدى الجماعات) لعدة اعتبارات من أهمها "**تراخي مالكي العقار في تقديم الدعوى إلى حين سنة 2021 في حين أن واقعة الاعتداء تمت سنة 1986**".

المحور الثالث. بعض الحلول المقترحة:

انطلاقًا من تشخيص الأسباب المتعددة التي تؤدي إلى استفحال دعاوى الاعتداء المادي، فإن المدخل الأنسب للحد من هذا النوع من المنازعات لا يكمن فقط في التفاعل مع نتائجه، وإنما في الوقاية من مسبباته ومعالجة جذوره. وفي هذا الصدد، يمكن اقتراح مجموعة من الحلول المندمجة، موزعة حسب الأصناف الثلاثة التي سبقت الإشارة إليها:

أولًا. على مستوى احترام مبدأ المشروعية، يُقترح:

- **تعزيز ثقافة التخطيط العقاري المسبق**، من خلال برمجة عقارية واضحة ومضبوطة تسبق أي مشروع تنموي؛

- **الحرص على سلوك المساطر القانونية لحيازة العقارات**، سواء تعلق الأمر بنزع الملكية أو بالاقتناء بالتراضي؛

- **إعادة النظر في القانون المتعلق بنزع الملكية** سواء من خلال مراجعة عامة أو عبر **إقرار مسطرة استثنائية** تمكن أشخاص القانون العام من حيازة العقارات اللازمة وفق مسطرة تراعي ظروف الاستعجال وبما يستجيب لمتطلبات التنمية الترابية.

ثانيا. على مستوى مواجهة الاستغلال الممنهج للتوجهات القضائية، يقترح:

–إعادة النظر في بعض القواعد القضائية، خاصة ما يتعلق **بمبدأ عدم خضوع دعاوى الاعتداء المادي للتقادم وتاريخ احتساب التعويض** تكريسا للتوجه القضائي لمحكمة النقض المشار إليه آنفا والمتعلق باحتساب التعويض من **تاريخ حدوث الضرر المرتبط بواقعة الاعتداء المادي** وليس من تاريخ رفع الدعوى أو إجراء الخبرة؛

–**حرص الجماعات على مباشرة إجراءات نقل ملكية التجهيزات والمرافق المتواجدة بالتجزئات العقارية المرخصة والمسلمة الأشغال** لفائدتها بدون مقابل استنادا على المادة 18 من قانون التعمير وكذا مقتضيات المادة 44 من القانون رقم 19-57 المتعلق بأملاك الجماعات الترابية؛

ثالثا. على مستوى تحديد المسؤولية: نوصي بضرورة الاحتكام إلى الإطار التعاقدي المبرم بين الأطراف، لاسيما عندما يتعلق الأمر باختصاص مشترك بين الدولة والجماعات الترابية المعنية.

وفي الختام أود التأكيد على أن الرهان الحقيقي اليوم هو **الانتقال من منطق رد الفعل إلى منطق الفعل الاستباقي**، وذلك عبر **تبني مقاربة شمولية** تعزز المشروعية، وتحصن المال العام، وتؤسس لبيئة استثمارية مستقرة وآمنة.

منازعات التحفيظ العقاري
وأثرها على الملكية الخاصة للدولة

السيد الحسن أولياس
رئيس مصلحة المنازعات
بمديرية أملاك الدولة

توطئة:

يشكل ملك الدولة الخاص أهم الموارد الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياساتها التنموية، وترتبط فعالية المشاريع الاستثمارية بالوضعية القانونية والمادية للعقار، إذ تعتبر العقارات المؤمنة والمهيأة من أبرز العوامل الجاذبة للمستثمرين سواء كانوا فاعلين عموميين أو خواص.

ومن ثمة تظهر الحاجة الملحة لضمان الأمن القانوني والقضائي لملك الدولة الخاص من خلال تحصينه عبر التحفيظ والتقييد بالسجلات العقارية علاوة على وضع آليات قانونية لمحاربة الاستيلاء عليه بطرق غير مشروعة.

غير أن تحصين هذه الملكية عن طريق سلوك مسطرة التحفيظ قد تواجه بإبداء تعرضات على مسطرة التحفيظ، مما يستدعي في غالب الأحيان إحالتها من طرف المحافظ العقاري على أنظار الجهات القضائية المختصة للبت فيها كنزاع للتحفيظ.

وعلى اعتبار أن مفهوم التحفيظ حسب الفصل الأول من القانون 14.07 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتحفيظ العقاري يشمل علاوة على مسطرة تحفيظ وتطهير العقار، تقييد وإشهار الحقوق العينية المترتبة على الملك بعد تأسيس الرسم العقاري له، فقد ارتأيت الاقتصار في دراسة موضوع منازعات التحفيظ العقاري وأثرها على الملكية الخاصة

للدولة في الجانب المرتبط بالتعرضات المنصبة على مطلب التحفيظ من خلال المسطرة العادية[105].

وعلاوة على ذلك، وباعتبار محور هذه المناظرة ينصب في جانب منه على أهمية اللجوء إلى الوسائل البديلة للنزاع في القضايا المتعلقة بالدولة، بدا لي أنه من الضروري الحديث عن دور مؤسسة الصلح كوسيلة بديلة لنزاع التعرض ضد مطلب التحفيظ، وذلك نظرا لدورها في إنهاء الخصومة وربح الزمن الإداري والقضائي.

ومن ثمة، فقد تم تقسيم هذا الموضوع إلى محورين أساسيين:

الأول: مؤسسة الصلح كآلية للوقاية من نزاع التعرض على مطلب التحفيظ

الثاني: مظاهر تأثير نزاع التعرض على مطلب التحفيظ على الملكية الخاصة للدولة

لأختم في النهاية إلى إبداء بعض الخلاصات والتوصيات المرتبطة بالموضوع.

المبحث الأول: مؤسسة الصلح كآلية للوقاية من نزاع التعرض على مطلب التحفيظ

يعتبر الصلح إحدى الآليات البديلة لفض النزاعات والتي ما فتئت تأخذ لها مكانة متميزة في الحد منها خارج إطار مؤسسة القضاء، وتجد هذه المؤسسة القانونية مكانا لها في مختلف النزاعات سواء تعلقت بالميدان المدني أو الاجتماعي أو الزجري.... إلخ[106]. (2)

[105] إلى جانب مسطرة التحفيظ العادية لأملاك الدولة الخاصة، توجد مساطر خاصة لتحفيظ الأملاك التي خضعت للتحديد الإداري طبقا لظهير 3 يناير 1916 والأملاك التي تم إخراجها من حيز الأملاك العمومية والأملاك الآيلة للدولة عن طريق مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة والعقارات المتأتية من عملية ضم الأراضي الفلاحية بعضها إلى بعض.

[106] احتل الصلح مكانة بارزة في الشريعة الإسلامية نظرا لدوره في حل النزاعات بين الأفراد في شتى المعاملات، وقد جاء في الكتاب الذي كتبه الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى عامله أبي موسى الأشعري رضي الله عنه: (ردوا الخصوم حتى يصطلحوا فإن القضاء يورث بينهم الضغائن).

وقد عرف المشرع المغربي الصلح في الفصل 1098 من قانون الالتزامات والعقود بأنه عقد بمقتضاه يحسم الطرفان نزاعا قائما أو يتوقيان قيامه، وذلك بتنازل كل منهما للآخر عن جزء مما يدعيه لنفسه، أو بإعطائه مالا معينا أو حقا.

وفي مجال نزاعات التعرض على مطلب التحفيظ، يعتبر الصلح آلية فعالة يلجأ اليها المتقاضون لإنهاء الخصومة بينهم، فهو يغني عن ضياع الوقت والجهد والمال لدى مرفق القضاء، الأمر الذي يساهم في حل نزاعات الأطراف بطريقة ودية وترسيخ مبادئ الأمن العقاري.

وتحظى هذه الآلية البديلة للنزاع بأهمية تشريعية سواء خلال المرحلة الادارية للتحفيظ أو حتى بعد إحالة نزاع التعرض على مطلب التحفيظ على أنظار المحكمة المختصة للبت فيه.

الفرع الأول: الصلح خلال المرحلة الادارية للتحفيظ

تنص الفقرة 4 من الفصل 13 من القانون 14.07 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري على ما يلي: " **يمكن للمحافظ على الأملاك العقارية أثناء جريان المسطرة وقبل توجيه الملف إلى المحكمة الابتدائية، أن يعمل على تصالح الأطراف ويحرر محضرا بالصلح يوقع من قبلهم.**

وتكون لاتفاقات الأطراف المدرجة بهذا المحضر قوة الالتزام العرفي".

من خلال الفصل أعلاه، يتضح أن المشرع أعطى للمحافظ العقاري إمكانية إجراء الصلح بين أطراف النزاع، إذ وردت صيغة الفقرة الرابعة من الفصل أعلاه بعبارة " **يمكن للمحافظ ....** "، وبالتالي فإن هذا الأخير غير مجبر بإجراء الصلح بين الأطراف، بل أعطاه المشرع حرية اختيار سلوك هذه المسطرة وفقا لما تقتضيه سلطته التقديرية حول طبيعة النزاع، مادام التعرض على مطلب التحفيظ لم يتم إحالته على أنظار القضاء للبث فيه:

وتجدر الإشارة إلى أن أخذ المبادرة في إجراء الصلح لا يقتصر على المحافظ العقاري لوحده وإنما يمتد كذلك إلى الخصوم أنفسهم أي طالب التحفيظ والمتعرض في حالة اتفاقهما

على عقد جلسة صلح أمام المحافظ للاتفاق على إنهاء النزاع موضوع التعرض، كما يمكن للغير التدخل لإقامة هذا التصالح أو تهييئ الجو المناسب لإبرامه.

هذا، ولكي يرد محضر الصلح الذي ينجزه المحافظ العقاري في هذا الإطار صحيحا، فإنه لابد أن يستكمل مجموعة من الشروط ومن ضمنها أن يتم الصلح بعد تقديم التعرض وأن يكون منهيا للنزاع علاوة على ضرورة تحريره في محضر قانوني، وينضاف إلى ذلك مراقبة المحافظ وتحريه لهوية الأطراف وسلامة إرادتهم وخلوها من العيوب.

وبالرغم من أن الصلح بوساطة من المحافظ العقاري يؤدي إلى انتقال أو تعديل حق معين، إلا أنه يظل غير خاضع لمقتضيات المادة 4 من مدونة الحقوق العينية، لأن هذه الأخيرة تستثني من مجال تطبيقها الحالات الواردة في نصوص خاصة، كما هو الحال بالنسبة لهذه الوسيلة البديلة للنزاع المرتبطة بمسطرة التحفيظ، والتي أضفى المشرع على المحضر الذي ينجز بمناسبتها صبغة الالتزام العرفي.

وعموما فإنه بالرغم من أهمية الصلح الإداري في منازعات التعرض على مطلب التحفيظ باعتباره يضع حدا لإحالة الملف على أنظار القضاء، إلا أنه يعاني من مجموعة من العراقيل التي تحول دون نجاحه ومن ضمنها عدم تنصيص المشرع على إلزاميته وغياب الوعي بأهميته من طرف المتنازعين علاوة على عدم اكتساب المحضر المنجز في إطاره للصبغة الرسمية، وينضاف إلى ذلك تشبت كل طرف من أطراف النزاع بمطالبه وتفضيل الحل القضائي لإنهائها، فضلا على صعوبة الصلح في الحالات التي تتعدد فيها التعرضات على مطلب تحفيظ واحد وكذا التعرضات المتبادلة والانعكاسية مما يحول دون تسويتها وديا.

الفرع الثاني: الصلح خلال المرحلة القضائية للتحفيظ

تجدر الإشارة إلى أنه عند عرض نزاع معين على أنظار القضاء، يسعى كل طرف أن يقضى له وفق ما ترتضيه مصلحته، إلا أنه أحيانا يكون من مصلحة المتخاصمين التنازل عن

بعض طلباتهما أمام القضاء، وذلك بهدف الوصول إلى حل وسط ينهي الخلاف القائم عن طريق إجراء صلح يضع حدا للدعوى القضائية المعروضة على أنظار المحكمة.

ولكي يتم اعتماد الصلح في النزاع المعروض على المحكمة، يجب أولا أن يكون الطرفان المتخاصمان كاملا الأهلية ولا يعانيان من أي عارض من عوارضها، وأن يكون لهما حق التصرف في الشيء المتصالح بشأنه.

ويجب التمييز في هذا الإطار بين الصلح والتنازل، فالتنازل يكون من طرف واحد عن حقه لفائدة طرف آخر، دون ضرورة الحصول على مقابل منه، في حين أن الصلح يكون بمثابة اتفاق بين طرفين على تنازل كل منهما للآخر على جزء من الحقوق[107].

لكن السؤال المطروح، هل يجد الصلح مكانا له في نزاعات التعرض ضد مطلب التحفيظ المحالة على أنظار القضاء؟

بالرجوع إلى القانون 14.07 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري، يتضح أن الفقرة 4 من الفصل 37 منه تنص على ما يلي: " **إذا قبل التعرض أثناء جريان الدعوى من طرف طالب التحفيظ أو المستفيد من حق تم التصريح به طبقا للفصل 84 أو تنازل المتعرض عن تعرضه، فإن المحكمة المعروض عليها النزاع تشهد بذلك القبول أو التنازل وتحيل الملف على المحافظ على الأملاك العقارية الذي يقوم عند الاقتضاء بالتحفيظ مع اعتبار اتفاقات الأطراف أو تصالحهم** ".

كما أكد الظهير الشريف رقم 1.22.38 الصادر في 30 من ذي القعدة 1443 (30 يونيو 2022) بتنفيذ القانون رقم 15.38 المتعلق بالتنظيم القضائي من خلال المادة 13 منه على تكريس دور المحكمة في دعوة الأطراف المتنازعة إلى الوسائل البديلة لحل المنازعات نظرا لما لهذه الأخيرة من أهمية في التقليص من الزمن القضائي، فقد نصت المادة المذكورة على ما

[107] ورد في قرار محكمة النقض عدد 4/478 بتاريخ فاتح يونيو 2023 في الملف المدني عدد 2022/5/1/5287 بأن التنازل و إن كان شبيها بالصلح، فإن هذا الأخير لا يعتبر كذلك إلا بثبوت صفة المتنازل ووجود مقابل التنازل حتى يكون صلحا منتجا، كما أنه عملا بالفصل 467 من نفس القانون فإن التنازل عن الحق يجب أن يكون له مفهوم ضيق ولا يسوغ التوسع فيه .

يلي: " **يمكن للمحكمة المعروض عليها النزاع، ما لم تكن محاولة الصلح إجبارية بنص قانوني، دعوة الأطراف لحل النزاع عن طريق الصلح أو الوساطة الاتفاقية، في الحالات التي لا يمنع فيها القانون ذلك".**

وعلى غرار الصلح الإداري أمام مؤسسة المحافظ العقاري، نجد أن المشرع لم يلزم المحكمة بإجراء الصلح القضائي بين الأطراف إلا في الحالات التي يكون فيها هذا الأخير إجباريا، فعندما نكون أمام نص قانوني ينص على إجبارية الصلح فهو يقدم على المادة 13 المتحدث عنها تطبيقا لقاعدة "**الخاص يقيد العام".**

وتعد نزاعات التعرض ضد مطلب التحفيظ من ضمن القضايا التي أجاز فيها المشرع الصلح على اعتبار عدم تعلقها بالنظام العام أو الحالة الشخصية للأفراد من جهة كما أنها لا تندرج ضمن ما لا يجوز شرعا التعاقد عليه من جهة أخرى.

وهكذا، ومن خصوصيات الصلح القضائي في نزاعات التعرض على مطلب التحفيظ ضرورة إدلاء الأطراف أمام القضاء بما يفيد تصالحهم، فلا يكفي للمحكمة الإشهاد على الصلح المبرم بينهم بل يتعين تقديم الوثيقة القانونية الدالة على إجرائه ، وفي هذا الاطار ورد في قرار صادر عن محكمة النقض ما يلي: " **والحال أن الثابت من خلال محضر المعاينة أنه تضمن مجرد اقتراحين، بدليل أن المطلوب صرح بأنه يختار أي من الحلين المقترحين من طرف الخبير فيما التمس الطاعنون الحاضرون لإجراءات المعاينة مهلة للتشاور مع باقي الورثة، وفي غياب أية وثيقة تتضمن اتفاق الطرفين على الحق المتصالح بشأنه وحدوده ومداه، يكون القرار المطعون فيه معللا تعليلا فاسدا منزلا منزلة انعدامه، مما عرضه للنقض**"[108].

وعلاوة على ذلك، يتعين أن ينطبق رسم الصلح المنجز في مثل هذه المنازعات على ما تم التصالح بشأنه، وفي هذا الصدد ورد في قرار صادر عن محكمة النقض ما يلي: " ...**وما دام أن الطاعن قد أدلى بشهادة المطابقة الإدارية رقم.... تفيد أن السيد (م.أ) هو نفسه**

[108] قرار محكمة النقض رقم 37 بتاريخ 17 يناير 2023 في الملف المدني رقم 2021/7/1/4244.

(م.ر) و أدلى أيضا برسم الصلح عدد 550 يفيد تملكه رفقة أخيه لحظ المتصالح معهما السيد (س.ب.ع. ل) وقدره الثمن على الشياع، وثبت من خلال تقرير الخبرة المنجزة في المرحلة الابتدائية من طرف الخبير...تعلق رسم الصلح المذكور بإحدى القطع المضمومة ذات مطالب التحفيظ .....إضافة إلى قطعة المطلب عدد (...) محل الدعوى، فإنه والحالة ما ذكر يكون تعرض الطاعن قد صح في حدود حظه المملوك مع أخيه بمقتضى عقد الصلح المذكور"، فإنه نتيجة لما ذكر كله يكون القرار المطعون فيه معللا ومرتكزا على أساس قانوني وغير خارق للمقتضى المحتج به والأسباب بالتالي غير جديرة بالاعتبار"[109]. (5)

وعموما فإن الصلح القضائي بدوره يجعل حدا للمنازعة خلال المرحلة القضائية التي تم فيها، ولا يجوز للأطراف الرجوع فيه لأن في ذلك تجديدا للنزاع، وقد شبهه بعض الفقه بالحكم القضائي النهائي الذي يضع حدا للخصومة.

وبالنسبة لإجراء الصلح في نزاعات التحفيظ التي تكون الدولة (الملك الخاص) طرفا فيها إما كطالبة للتحفيظ أو متعرضة عليه سواء خلال المرحلة الإدارية أو القضائية لنزاع التحفيظ، فهو يعتبر كما سلف الذكر آلية لفض النزاع شريطة أن يتم في إطار قواعد المشروعية وعدم الإضرار بمصالح الدولة.

المبحث الثاني: مظاهر تأثير نزاع التحفيظ على الملكية الخاصة للدولة

يمكن القول أن لنزاع التعرض على مطلب التحفيظ تأثير على الملكية الخاصة للدولة من خلال مظاهر إيجابية وأخرى سلبية، سيتم تناولها من خلال ما يلي:

[109] قرار محكمة النقض رقم 1/101 بتاريخ 07 فبراير 2017 في الملف المدني عدد 2015/1/1/110

الفرع الأول: الجوانب الإيجابية وتأثيرها على الملكية الخاصة للدولة من خلال التشريع والعمل القضائي

- **مطلب تحفيظ الدولة المعزز بحيازتها للعقار كآلية للحماية القضائية لأملاكها وقابلية تعبئتها في المجالات التنموية:**

من بين المظاهر الإيجابية المؤثرة على ملكية الدولة خلال عرض نزاع التحفيظ على القضاء، الحالة التي يقع فيها التعرض على مطلب تحفيظ الدولة (الملك الخاص) المقرون بحيازتها للعقار، من قبيل كون هذا الأخير مكرى لفائدة الغير بواسطة السمسرة العمومية أو في إطار طلبات عروض الأثمان عن طريق الشراكة بين القطاع العام والخاص أو عن طريق تخصيصه لفائدة إدارة عمومية أو مجرد احتوائه على بنايات إدارية في طور تسوية وضعيتها لفائدة المرفق الحكومي المعني.

وفي هذا الصدد، يجدر التذكير بأن الحيازة المستوفية لشروطها القانونية تعد دعامة يمكن الاستناد إليها في تدعيم طلبات تحفيظ عقارات الدولة، وبالتالي فهي تعتبر أحد أهم ضمانات الاستثمار وتقوم بدور مهم في إثبات ملكية طالب التحفيظ للعقار عن طريق الكشف عن مدى علاقته بالحق المطلوب تحفيظه.

ويمكن التطرق لأهم المقتضيات القانونية التي تؤكد على أن الحيازة يمكن اعتمادها كسند أو موجب لتحفيظ العقارات فيما يلي:

- **الفقرة الأخيرة من الفصل 20 من القانون 14.07** التي ورد فيها: " **يعاين المهندس المساح الطبوغرافي المنتدب واقع الحيازة ومدتها، ويعاين حالة العقار كما يباشر غير ذلك من المعاينات وأعمال البحث المفيدة".**

- **المادة 3 من مدونة الحقوق العينية التي جاء فيها: " يترتب على الحيازة المستوفية للشروط القانونية اكتساب الحائز ملكية العقار غير المحفظ أو أي حق عيني آخر يرد عليه إلى أن يثبت العكس** ".

- المادة 263 من نفس المدونة التي ورد فيها ما يلي: " من أثبت أنه يحوز ملكا حيازة مستوفية لشروطها وأدرج مطلبا لتحفيظه يعتبر حائزا حيازة قانونية إلى أن يثبت العكس ".

ولا شك أن تصرف الدولة في العقارات موضوع مطالب التحفيظ المقدمة من طرفها، وفق الكيفيات المتحدث عنها آنفا، يعتبر من معالم حيازتها لهذه الأملاك، على اعتبار أن التصرف المذكور يعتبر من مظاهر تدعيم موقف الدولة (الملك الخاص) في نزاعات التحفيظ مع الأغيار بشكل يقوي مركزها القانوني في النزاع ويتيح استصدار أحكام لصالحها في مواجهة خصومها.

وفي هذا الإطار، ورد في قرار صادر عن محكمة النقض ما يلي: " **البين أن الطاعنة تمسكت بكونها تحوز وتتصرف في العقار المدعى فيه بواسطة الكراء للغير وفيما بعد عن طريق تخصيصه لفائدة وزارة الفلاحة (إدارة المياه والغابات) التي شرعت منذ تخصيصه لفائدتها بأعمال التشجير، ونازعت في انطباق رسم الاستمرار المعتمد من المطلوبين في مطلبهم، ومحكمة الاستئناف التي لم تجب على الدفع المذكور سلبا أو إيجابا بالرغم مما قد يكون له من تأثير على المراكز القانونية للطرفين من حيث عبء الإثبات و وجه الحكم في الدعوى ولم تتخذ تدابير التحقيق التكميلية بخصوص ما أثير أمامها من دفوع.......يكون قرارها خارقا للمقتضيات المحتج بها أعلاه وموجبا لنقضه**"[110]

كما أكدت نفس المحكمة كذلك على أن ثبوت حيازة الدولة للعقار بناء على نسخة مستخرجة من كناش المحتويات هي واقعة منتجة في الدعوى وتؤسس لمطلب تحفيظها للعقار، وفي هذا الصدد ورد في قرار صادر عن المحكمة المذكورة ما يلي: " حيث صح ما عابته الطاعنة على القرار، ذلك أنه علل قضاءه بأن " **المحكمة للتأكد من الصبغة الجماعية للأرض موضوع النزاع من عدمها ومن الحيازة، أجرت معاينة عن طريق الوقوف بعين المكان بمساعدة مساح طبوغرافي فتبين مطابقة حدود موضوع النزاع لما هو مضمن بمحضر التحديد، ومن خلال الاستماع إلى الشهود اللذين أكدوا بأن أرض النزاع التي عاينت المحكمة**

110 قرار محكمة النقض رقم 287 بتاريخ 06 أبريل 2021 في الملف المدني رقم 2019/8/1/4811.

توجد بها بنايات وأملاك هي لقبيلة آيت مناد... وأنه ما دام قد ثبت حيازة المتعرضة لموضوع النزاع، فإن عبء الإثبات يرجع إلى طالبة التحفيظ التي أدلت تعزيزا لمطلبها بعقد هبة تعذر تطبيقه على أرض الواقع لعدم تضمين الحدود به مما يكون معه ناقصا عن درجة الاعتبار ويتعين استبعاده" في حين أن الطاعنة لم تتمسك فقط بعقد الهبة الذي تعذر تطبيقه، وإنما أسست مطلبها و بالأساس على الحيازة الهادئة والمستمرة منذ سنة 1935 حسب كناش المحتويات لدائرة زاكورة، كما يتجلى من وثائق ملف مطلب التحفيظ، ومن خلال وجود مرافق إدارية أقيمت على أرض النزاع إلى جانب الثكنة العسكرية التي كانت قائمة في جزء منها منذ 1935 والتي لم تكن محل منازعة من طرف الجماعة المتعرضة، سيما و أن المعاينة المجراة على المرحلة الابتدائية أكدت وجود تلك المرافق، وأن المحكمة لما تجاوزت ذلك بالرغم مما له من تأثير على الفصل في النزاع مكتفية بتصريحات شهود ينسبون الملك للجماعة، أو بوثائق من صنع الجماعة بالإذن لجهات إدارية بإقامة مرافقها على أرض النزاع في غياب ما يفيد التعاقد بهذا الشأن، جاء قرارها ناقص التعليل المنزل منزلة انعدامه وهو ما عرضه للنقض والإبطال"[111].

وعلى صعيد محاكم الموضوع، ذهبت محكمة الاستئناف بورززات إلى التأكيد على أن الحيازة القانونية للعقار المتمثلة في إيداع مطلب تحفيظ باسم الدولة(الملك الخاص) واحتوائه على مرافق عمومية بشكل يجسد حيازتها الفعلية له يدحض موقف الطرف المتعرض على المطلب الذي لم يدل بأية حجة تزكي ادعاءاته، إذ ورد في قرار صادر عنها ما يلي: **"فضلا على أن طالبة التحفيظ حائزة للعقار بموجب مطلبها، فإن الثابت من خلال محضر المعاينة المنجز ابتدائيا بأن موضوع مطلب التحفيظ به إدارات عمومية، مما تكون معه طالبة التحفيظ هي الحائز الفعلي للعقار موضوع النزاع، وطالما أن الحيازة ثابتة لهذه الأخيرة وأن المستأنف لم يدل بأي حجة تفيد الصبغة الجماعية للأرض موضوع النزاع،**

[111] قرار محكمة النقض رقم 1/3 بتاريخ 8 يناير 2019 في الملف المدني عدد 2016/1/1/7474

خاصة أن التحديد الإداري لا يمكن أن يضفي الصبغة الجماعية على الملك ما لم يكن نهائيا".[112]

انطلاقا مما تقدم، يتضح أن تدعيم مطلب تحفيظ الدولة بما يفيد حيازتها للعقار وتصرفها فيه بأي وجه من وجوه التصرف يعد حجة منتجة في نزاع التحفيظ العقاري بما يكفل حقوقها في المتنازع حوله، ومن ثمة فإن القضاء أضفى حماية على واقعة حيازة الدولة لعقار موضوع طلب تحفيظ مقدم من طرفها بشكل ينعكس إيجابا على الاستثمار بهذا العقار.

- **<u>عدم اختصاص محكمة التحفيظ في تقدير شرعية قرار وزاري مشترك في حالة المجادلة فيه من قبل الطرف الخصم</u>**

سواء اتخذ مركزها القانوني في النزاع طالبة للتحفيظ أو متعرضة ضده، تدعم الدولة (الملك الخاص) ملكيتها للعقارات المسترجعة في إطار ظهيري 02 مارس 1973 أو 26 شتنبر 1963 بنسخ من القرارات المشتركة الصادرة عن وزراء الداخلية والفلاحة والمالية، والتي تقضي بتعيين الأملاك المسترجعة وتحديد تاريخ الشروع في حيازتها.

وفي هذا الإطار، وبمناسبة التحقيق في نزاع التحفيظ، غالبا ما يبادر أحد خصومها في النزاع إلى المجادلة في واقعة استرجاع الدولة لهذه العقارات أو الادعاء بكون هذه الأملاك لا تنطبق عليها مقتضيات الظهيرين المذكورين.

وحماية لحقوق الدولة (الملك الخاص) على عقاراتها التي آلت إليها بموجب ظهير سيادي وقرارات وزارية مشتركة بشأن التعيين، استقر قضاء محكمة النقض على أن هذه القرارات لا يمكن الطعن فيها أو المجادلة في شرعيتها أمام محكمة التحفيظ لكون تقدير شرعيتها من عدم ذلك تختص به المحاكم الإدارية وحدها إما في إطار دعوى الإلغاء إن كان أجل الطعن مفتوحا أو في إطار دعوى التعويض.

[112] **قرار** رقم 32 الصادر بتاريخ 02 يونيو 2021 في الملف عدد 2021/1403/21.

وفي هذا الإطار ورد في قرار صادر عن محكمة النقض ما يلي: " **إن استرجاع الدولة لملك من أحد الأجانب تطبيقا لظهير 1973/3/2، يطهره من أي منازعة متى نشر قرار الاسترجاع بالجريدة الرسمية ولم يطعن فيه خلال الأجل الذي حدده القانون**"[113] (9)

وأوردت نفس المحكمة في قرار آخر ما يلي: " **على فرض ثبوت الحيازة لطالب التحفيظ، فإنه لا ينتزع بها الملك من يد المتعرضة الدولة المستندة في ملكيتها على سبب مشروع وهو المقرر الإداري القاضي باسترجاعها للعقار من الأجنبي في إطار ظهير 2 مارس 1973، مادام قد بقي بمنأى عن أي طعن بالإلغاء داخل الأجل القانوني**"

واعتبارا لما تقدم، يتضح أن القضاء المغربي كرس قاعدة لها تأثير إيجابي يتضمن حماية قضائية لملك الدولة الخاص في مثل هذه المنازعات بشكل أفرز صدور أحكام نهائية لصالحها في مثل هذه المنازعات.

- **<u>ملكية الدولة للأراضي الموات من خلال التقنين والعمل القضائي؛</u>**

عرف المشرع المغربي الأراضي الموات بكونها هي العقارات التي لا مالك لها ونظم مقتضياتها ضمن بنود مدونة الحقوق العينية دون التضييق من مدلولها وميزها عن التركات الشاغرة وهي نوع من الأموال التي توفي صاحبها دون أن يترك وارثا والتي نظم المشرع قواعدها في إطار قانون المسطرة المدنية **(المادتان 267 و268) وكذا بعض المقتضيات الواردة في مدونة الأسرة**.[114]

إن الأراضي الموات حسب التعريف القانوني هي نوع من العقارات غير المستعملة عمليا، وبالتالي فهي ملك للدولة بقوة القانون، وفي هذا الإطار نصت المادة 222 من مدونة الحقوق

---

[113] قرار محكمة النقض رقم 73 بتاريخ 17 يناير 2023 في الملف عدد 2022/1/1/5912

[114] تجدر الإشارة إلى أن المشرع أشار وبكيفية غير مباشرة إلى الأراضي التي لا مالك لها أو لم يتم التعرف على مالكيها في معرض تطرقه للتحفيظ الاجباري وبالضبط في المادة51-7 التي ورد فيها ما يلي: " **تحرر مطالب التحفيظ وتدرج تلقائيا في اسم الملك الخاص للدولة بالنسبة للقطع التي لم يتم التعرف على مالكيها أثناء أشغال البحث** "

العينية على ما يلي: " **الأراضي الموات التي لا مالك لها تكون ملكا للدولة، ولا يجوز وضع اليد عليها إلا بإذن صريح من السلطة المختصة طبقا للقانون".**

وبالتالي، فإذا كان تقنين مؤسسة الأراضي الموات لم يتم إلا بعد صدور القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.178 بتاريخ 22 نونبر 2011، فكيف تم التعامل مع المنازعات المرتبطة بتحفيظ هذا النوع من العقارات في الفترة السابقة لصدور هذا القانون؟

مهما يكن من أمر، فإن مؤسسة الأراضي الموات كان يؤطرها الفقه الإسلامي، وقد استعملت بمعان ودلالات متعددة في المذاهب الفقهية الأربعة.

وعلى صعيد الاجتهاد القضائي، فقد سبق لمحكمة النقض أن أقرت بملكية الدولة للأراضي الموات في فترة سابقة بكثير لتاريخ صدور النص القانوني المؤطر لهذا الموضوع، إذ ورد في قرار صادر عنها ما يلي: " **لكن، ردا على الوسائل مجتمعة، فإن القرار قد أشار في صفحته الثانية إلى " تقديم النيابة العامة لملتمسها الكتابي الرامي إلى تطبيق القانون". وأنه بما للمحكمة المصدرة له من سلطة في تقييم الأدلة واستخلاص قضائها منها. حين علل بأنه" ثبت من المعاينة أن الجزء موضوع التعرض شبيه بأرض المحروم أو ما يسمى بالمنطقة " مكراط" الموالي امتدادا لها والتي هي على ملك الدولة، وأفاد الشاهدان المستمع إليهما بعين المكان واللذان أحضرا من طرف طالبي التحفيظ أن الجزء المذكور كان أرضا محروما" مكراط" يستغل كمرعى من قبل كافة سكان المنطقة إلى أن اقام عليه موروث طالبي التحفيظ سياجا من الحجر وقام باستصلاحه وضمه لأرضه، وأن الحيازة لا تثبت الملك بالنسبة لعقارات الملك الخاص للدولة، مما كان معه تعرض هذه الأخيرة في محله"، فإنه نتيجة لما ذكر كله يكون القرار معللا وغير خارق لمقتضيات الفصلين أعلاه، مما تبقى معه بقية علله الأخرى المنتقدة عللا زائدة يستقيم القضاء بدونها، والوسائل جميعها غير جديرة بالاعتبار"**[115]

[115] قرار محكمة النقض رقم 3395 بتاريخ 19 شتنبر 2000 في الملف عدد 2000/1/1/651.

وبخصوص فترة ما بعد صدور مدونة الحقوق العينية، فيمكن القول إن اجتهادات محكمة النقض ركزت إلى حدود الآن على الجانب المرتبط **بإثبات** ملكية الدولة لهذه الأراضي، وأكدت أن واقعة إثبات هذه الملكية يمكن أن تتم بكافة الطرق المنصوص عليها قانونا ومن ضمنها القرينة التي يقع إثبات ما يخالفها على من يدعي العكس.

فبخصوص الاثبات عن طريق القرينة القانونية، ورد في قرار صادر عن محكمة النقض ما يلي: " **في حين أنه لما كانت الأراضي الموات التي لا مالك لها ملك للدولة ولا يجوز وضع اليد عليها الا بإذن من السلطة المختصة طبقا للقانون، فإنها متى تأكد أنها كذلك، فإنها تكون قرينة لفائدة هذه الأخيرة تقلب عبء الاثبات على من يدعي خلافها، وهو ما يستلزم بالتالي مناقشتها متى تم التمسك بها والتثبت بشأن طبيعة أرض النزاع للحسم فيما اذا كانت مواتا لا مالك لها من قبل من عدمه، وأنه لا يكفي مجرد اطلاع المحكمة على وثائق الملف ومستندات الأطراف، بل يتعين عليها اتخاذ تدابير التحقيق التكميلية التي تخول إياها مقتضيات الفصل 43 من ظهير التحفيظ العقاري وذلك بالوقوف على عقار النزاع والاستماع الى الشهود للتحقق من طبيعة الأرض وكيفية استغلالها.... وأنها لما لم تفعل، جاء قرارها خارقا للمقتضيات المحتج بها وهو ما عرضه للنقض والإبطال......** ".[116]

أما فيما يرتبط بالإثبات عن طريق البحث في طبيعة الأرض، فقد أوردت المحكمة أعلاه في قرار صادر عنها مؤرخ في20 أكتوبر 2020 ما يلي: **" وأنه يتجلى من مستندات الملف أن الطاعنة الدولة الملك الخاص تمسكت في مقالها الاستئنافي بكون وعاء المطلب هو امتداد لأراض موات موالية له موضوع مطالب أخرى من طرفها، إلا أن المحكمة اعتمدت ما ورد بتعليلها أعلاه دون أن تبحث في وضعية العقار وطبيعة استغلاله في الفترة السابقة لتاريخ اعتمارها من طرف المطلوب في النقض سنة 1987 لإبراز ما إذا كان لها مالك من قبل ذلك**

[116] قرار محكمة النقض عدد 1/249 بتاريخ 17 أبريل 2018 في الملف رقم 2015/1/1/6066

أم كانت أرضا من الأراضي المتروكة ابتداء، بالرغم مما قد يكون لذلك من تأثير على الفصل في النزاع، وأنها لما لم تفعل فقد جاء قرارها ناقص التعليل ومعرضا بالتالي للنقض".[117]

استنادا لما تقدم، يتأكد أن محكمة النقض قد كرست توجها قضائيا لصالح الدولة (الملك الخاص) في إثبات تملكها للأراضي الموات خاصة عن طريق القرينة القانونية على غرار الأملاك الغابوية وبعض العقارات الوقفية.

ولا شك أن هذا النوع من العقارات له دور كبير في تعبئة المشاريع الاستثمارية الكبرى خاصة في المناطق الجنوبية والصحراوية اعتبارا لشساعة هذا الوعاء العقاري ومساحاته الكبيرة.

- **التأكيد قانونا واجتهادا على أن أملاك الدولة لا يحاز عليها**

تعرف الحيازة بأنها السلطة الواقعية أو السيطرة الفعلية على شيء منقولا كان أو عقارا أو على حق عيني مترتب على شيء، وحسب المادة 3 من مدونة الحقوق العينية فإنه يترتب على ترتب على الحيازة المستوفية لكافة شروطها اكتساب الحائز ملكية العقار غير المحفظ، او أي حق عيني آخر يرد عليه، إلى أن يثبت العكس.

غير إن الحديث عن الحيازة في إطار الفصل أعلاه لا ينبغي أن يؤخذ على عواهنه بصرف النظر عن مقتضيات أخرى متفرقة في المدونة، منها المواد من 239 الى 263 في شأن مدة الحيازة وآثارها وإثباتها وحمايتها...إلخ.

ومن بين المقتضيات الهامة التي تم تكريسها في هذا الإطار، التنصيص في المادة 261 على أن أملاك الدولة لا تثبت بالحيازة.

واعتبارا لهذا المقتضى المهم، فإنه في حالة ثبوت ملكية العقار لفائدة الدولة (الملك الخاص) في نزاعات التحفيظ طالبة كانت أو متعرضة وكان خصمها هو الذي يحوز العقار،

[117] قرار محكمة النقض عدد 626 بتاريخ 20 أكتوبر 2022 في الملف رقم 2018/8/1/5998

فإن حيازته هذه لا تفعه في شيء ولا ترتب أي آثار قانونية، وهو ما يضفي نوعا من الحماية القانونية على ملك الدولة بصورة عامة خاصا كان أو عاما أو حبسيا...إلخ

وفي هذا الإطار أوردت محكمة النقض في قرار صادر عنها ما يلي: " إذا كانت أملاك الدولة لا تمتلك بالحيازة عملا بالمادة 261 من مدونة الحقوق العينية، فإن ذلك رهين بثبوت هذه الأملاك للدولة، وانطباقها على المدعى فيه "[118].

كما جاء في قرار آخر صادر عن نفس المحكمة ما يلي: " ...لكن ردا على الوسيلتين معا لتداخلهما، فإن القرار المطعون فيه لم يعتمد على حيازة المطلوبة لعقار النزاع المستنتج من التصرف بالبيع فحسب، وإنما اعتمد أيضا بالأساس على أنه في حالة ثبوت حيازة الدولة فإن حيازة الأغيار بعد ذلك لا تنفعهم ولذلك فإن القرار حين علل بأن: ما ذهب اليه الحكم الابتدائي من ترجيح الرسم الخليفي عدد20 والذي بمقتضاه تطالب الدولة (الملك الخاص) تحفيظ العقار موضوع النزاع على رسوم المستأنفين المتعرضين، فإنه إذا ثبت أصل الملك للدولة فإنه لا يجوز تملكه بالحيازة مهما طال أمدها وهو ما ينطبق على نازلة الحال"، فإنه نتيجة لما ذكر كله يكون القرار معللا تعليلا كافيا، وباقي التعليلات المنتقدة تبقى زائدة يستقيم القرار بدونها، والوسيلتان معا بالتالي غير جديرتين بالاعتبار. "[119].

اعتبارا لما تقدم، يتأكد أن للتشريع والقضاء دور في حماية الملكية الخاصة للدولة وذلك من خلال الترامي عليها أو الادعاء بحيازتها من طرف الأغيار في نزاعات التعرض على مطلب التحفيظ، الأمر الذي مكن من استصدار مجموعة من الأحكام والقرارات القضائية في هذا الباب.

---

[118] قرار محكمة النقض رقم 49 بتاريخ 17 يناير 2017 في الملف المدني عدد 2014/1/1/6215

[119] - القرار رقم 4746 بتاريخ 09 يناير 2010 في الملف المدني عدد2009/1/1/3694

الفرع الثاني: الجوانب السلبية وتأثيرها على الملكية الخاصة للدولة

- **مطالب التحفيظ الكيدية والتعرضات التعسفية وأثرها على تعبئة عقارات الدولة (الملك الخاص) في إطار الاستثمار وإطالة الزمن القضائي للبت في النزاع؛**

يسعى المغرب إلى تطوير نظامه العقاري من أجل تحقيق الاستقرار، وجلب الاستثمارات الوطنية منها والأجنبية، ومن ثمة يمكن القول بأن سن القانون 07.14 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري، قد تم لهذه الغاية من خلال تسريع وتبسيط الإجراءات المتعلقة بمسطرة التحفيظ لتشجيع الاستثمار وتكريس الأمن العقاري

والتعرض كمؤسسة قانونية يعتبر من بين الآليات الفعالة في حماية الملكية العقارية، فهو الوسيلة التي يبادر صاحب الحق إلى ممارستها لإيقاف إجراءات التحفيظ خلال الأجل القانوني المقرر، وذلك إلى أن يوضع حد للنزاع بتصالح الأطراف ذوي العلاقة أو بقرار نهائي من القضاء.

ومن ثمة، فإذا كان المشرع قد منح للغير مكنة التعرض على مسطرة التحفيظ، فإن الهدف من ذلك هو الحفاظ على الحقوق من الضياع، ويباشر هذا التعرض إما داخل الأجل العادي أو خارج الأجل وفق شروط قانونية محددة.

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسة التعرض الكيدي أو التعسفي لم تكن وليدة اليوم، بل إنها مرتبطة بعملية التحفيظ منذ إقرار أول القوانين المنظمة لها سنة 1913، إلا أنه من الناحية التشريعية والقانونية فلم يتم التنصيص عليها صراحة إلا بعد التعديل الذي طال ظهير التحفيظ العقاري بموجب القانون 14.07 الذي نصت المادة 48 منه، على ما يلي:

" كل طلب للتحفيظ او تعرض عليه ثبت للمحكمة صدوره عن تعسف أو كيد أو سوء نية يوجب ضد صاحبه غرامة لفائدة الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، لا يقل مبلغها عن عشرة في المائة من قيمة العقار أو الحق المدعى به. والكل دون المساس بحق الأطراف المتضررة في التعويض.

ان المحكمة التي أحيل عليها مطلب التحفيظ لها صلاحية الحكم تلقائيا بالغرامة والبت، عند الاقتضاء، في طلبات التعويض".

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي لم يعرف طلب التحفيظ الكيدي أو التعرض التعسفي كما لم يحدد أنماطهما وأشكالهما، مما يتعين معه الرجوع إلى الدوريات الصادرة عن المحافظ العام في الموضوع وكذا الاجتهادات القضائية

* طلب التحفيظ الكيدي والتعرض التعسفي من الزاوية الإدارية:

يمكن في هذا الإطار، الإشارة إلى مضمون المذكرة المؤرخة في 25 دجنبر2001، الموجهة إلى المحافظين على الأملاك العقارية، وأهم ما ورد في شأنه بخصوص تفسير حالات التعرض الكيدي ما يلي:

- الإدلاء من قبل المتعرض بنفس الحجج للتعرض على مطالب متعددة،

- الإدلاء بسندات لا علاقة لها بالعقار المتنازع حوله أو الادلاء برسوم لا تفيد الملك كرسوم الإراثة؛

- عدم الادلاء بالعنوان الحقيقي؛

- الاعتياد في ممارسة التعرض من قبل نفس الأشخاص بغرض ابتزاز أصحاب مطالب التحفيظ وعرقلة إجراءات تحفيظ ممتلكاتهم. ...إلخ .

هذا وعلى سبيل الاستئناس فقط، فان ما ينطبق على التعرض الكيدي يسري أيضا في مواجهة طلب التحفيظ الكيدي، ما دام كلا من الإجرائيين يفسران بالمطالبة باستحقاق حق عقاري، وفي هذا النطاق صدرت دورية المحافظ العام رقم 5656 بتاريخ 12 ماي 2010، التي جاء فيها:

" وبناء على ما ذكر أطلب منكم أن تحرصوا على أن تتضمن مطالب التحفيظ البيانات الواردة في الفصل 13 المذكور بكل دقة وتفصيل، وأن تولوا كفاية العقود والمستندات المدعمة

للمطالب المذكورة أهمية قصوى لا تقل في شيء عن الأهمية التي تولونها لنفس هذه العقود وأنتم بصدد إصدار قرار التحفيظ.

وعلى هذا الأساس يجب الحرص على:

- أن تتوفر في السندات المدعمة لمطالب التحفيظ الشروط الشكلية والجوهرية المتطلبة قانونا؛

- إيلاء أهمية خاصة لارتباط العقود المذكورة بالعقار المطلوب تحفيظه؛

- الاقتصار على السندات التي تفيد التملك كرسم استمرار الملك، وعقود التفويت التي مرت عليها مدة الحيازة المعتبرة شرعا...؛

- تنصيص هذه السندات على مساحة وحدود العقار المطلوب تحفيظه؛

- عدم التساهل في قبول إيداع مطلب تحفيظ بسندات أبعد ما تكون عن إثبات التملك، كتدعيم مطلب التحفيظ برسم إراثة أو رسم إحصاء متروك محرر بناء على تصريح الورثة أو رسم إثبات بيع بشهادة الشهود...؛

- تكامل السندات المدلى بها وعدم تناقضها؛

- تفادي قبول التزام طالب التحفيظ بالإدلاء ببعض السندات مستقبلا."

* <u>طلب التحفيظ الكيدي والتعرض التعسفي من خلال الاجتهاد القضائي</u>

يمكن القول أن لدوريتي المحافظ العام المؤرختين في 25 دجنبر 2001 و12 ماي 2010 دور استئناسي من أجل مساعدة قاضي التحفيظ قصد تكييف مؤسستي طلب التحفيظ والتعرض الكيديين.

ومن تطبيقات القضاء في هذا الباب، أوردت المحكمة الابتدائية بالناظور في حكم صادر عنها ما يلي: **" وحيث إن المتعرض بإقدامه التعرض على مطلب التحفيظ دون أي إثبات لما يدعيه من تجاوز وتعطيله بذلك لمسطرة التحفيظ الذي سجل بتاريخ 1991/07/26 وبعد**

أن باع قطعة أرضية لطالبي التحفيظ، فيكون بذلك تعرضه تعرضا تعسفيا مما ارتأت معه المحكمة الحكم عليه بأدائه غرامة قدرها 10830 درهم لفائدة الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية إعمالا لمقتضيات الفصل 48 من ظهير التحفيظ العقاري"[120]

كما أكدت نفس المحكمة من خلال حكم آخر في الموضوع ما يلي: " **وحيث يتجلى من وثائق الملف أن القطعتين الأرضيتين اللتين يوثق لهما رسم ملكية المتعرضين تقعان بجماعة ايكسان، في حين أن العقار موضوع مطلب التحفيظ يقع بجماعة سلوان مما يثبت عدم انطباق الرسم المذكور على العقار الجاري تحفيظه، وفي جميع الأحوال فإن المتعرضين تخلفوا عن الحضور وتقديم مستنتجاتهم في القضية رغم استدعاء وكيلهم مما تعذر معه إجراء تحقيق في عين المكان لتطبيق حججهم بواسطة الخبرة أو المعاينة، لذلك فإن التعرض غير مرتكز على أساس ويتعين الحكم بعدم صحته وتحميل المتعرضين الصائر".**[121]

وفي حكم آخر أوردت المحكمة المذكورة ما يلي: " **حيث إنه بمقتضى الفصل 48 من قانون التحفيظ العقاري، فإن لمحكمة التحفيظ صلاحية الحكم تلقائيا بالغرامة لفائدة الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والبت في طلبات التعويض إذا ثبت صدور التعرض عن تعسف أو كيد أو سوء نية.**

وحيث يتبين من أساس الحكم المذكور أن المتعرضين قدما تعرضا انصب على غير القطعة الأرضية التي تملكاها بموجب عقد القسمة، مما يجعل تعرضهما مشوبا بتعسف واضح يبرر الحكم عليهما بالتضامن بأداء تعويض لفائدة طالبي التحفيظ تحدده المحكمة مع تحميلهما الصائر، كما تحكم عليهما بغرامة لفائدة الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية

---

[120] حكم المحكمة الابتدائية بالناظور رقم 444 الصادر بتاريخ 24 أبريل 2014 في الملف عدد 13/147

[121] حكم المحكمة الابتدائية بالناظور رقم 751 الصادر بتاريخ 19 أبريل 2013 في الملف عدد 2012/8/239

محددة في مبلغ 7051 درهما تمثل عشر قيمة العقار المذكور في سند تملك طالبي التحفيظ".[122]

انطلاقا مما تقدم، فإن طلبات التحفيظ الكيدية المقدمة من طرف خصوم الدولة (الملك الخاص) أو التعرضات التعسفية المنصبة ضد مطالبها تشكل عرقلة نحو الإسراع بالتحفيظ وهدرا للزمن مما يؤثر سلبا على تعبئة عقارات الدولة لفائدة الاستثمار.

- **<u>عدم تجزيئ المسطرة بالنسبة لمطلب تحفيظ للدولة موضوع تعرض جزئي وإحالته على القضاء وهو مشمول بطلب من إنجاز مشروع استثماري على الوعاء الخالي من التعرض</u>**

ينص الفصل 31 من القانون 14.07 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري على ما يلي:

" إذا وقعت تعرضات فإن المحافظ على الأملاك العقارية يبلغ فورا نسخة من مضمونها إلى طالب التحفيظ الذي يمكنه، قبل انصرام الشهر الموالي لانتهاء أجل التعرض، أن يدلي بما يثبت رفعها أو يصرح بقبولها.

إذا أزال طالب التحفيظ التعرضات تماما سواء كان ذلك بإثباته رفعها أو بقبوله لها أمكن للمحافظ على الأملاك العقارية أن يباشر التحفيظ وفق ما هو منصوص عليه في الفصل السابق.

<u>إذا لم يتمكن طالب التحفيظ من ذلك فإن المحافظ على الأملاك العقارية، يمكنه أن يجزئ المطلب، ويؤسس رسما عقاريا خاصا بالجزء الذي لا يشمله النزاع بعد إجراء تحديد تكميلي.</u>

يمكن للمحافظ على الأملاك العقارية أثناء جريان المسطرة وقبل توجيه الملف إلى المحكمة الابتدائية، أن يعمل على تصالح الأطراف ويحرر محضرا بالصلح يوقع من قبلهم.

[122] حكم نفس المحكمة عدد 635 الصادر بتاريخ 9 يوليوز 2015 في الملف العقاري عدد 2013/08/23

وتكون لاتفاقات الأطراف المدرجة بهذا المحضر قوة الالتزام العرفي."

يستشف من الفصل أعلاه أنه في حالة تقديم تعرض جزئي على وعاء مطلب للتحفيظ ولم يتمكن طالب التحفيظ وعدم التمكن من تسوية النزاع إداريا عن طريق الصلح، فيمكن للمحافظ العقاري أن يجزئ المطلب موضوع التعرض الجزئي عن طريق إحالة الجزء موضوع التعرض على أنظار المحكمة المختصة للبت في صحته أو عدم صحته، ويتخذ قرارا بفصل المسطرة بالنسبة للجزء غير المشمول بالتعرض وتأسيس رسم عقاري له.

وعلاقة بما تم التطرق إليه، من الممكن أن يقدم طلب من أجل إنجاز مشروع استثماري فوق وعاء عقاري موضوع مطلب تحفيظ للدولة مشمول بتعرض جزئي منصب عليه.

وفي الحالة أعلاه يستهدف الطلب الجزء غير المشمول بالتعرض، الذي لم يعمل المحافظ على تجزيئ مسطرة التحفيظ بشأنه، ويحيل ملفه على أنظار القضاء.

وبالتالي فإن تفعيل المحافظ لمقتضيات الفصل المتحدث عنه من شأنه المساهمة في تحفيظ وعاء عقاري يسهل تعبئته في إطار المشاريع الاستثمارية عوض الانتظار إلى حين بت القضاء في التعرض الجزئي المنصب على وعاء المطلب وإرجاع ملفه إلى المحافظ لاتخاذ ما يراه مناسبا بشأنه بعد ذلك.

- **<u>التعرض على جزء من مطلب تحفيظ الدولة الذي سبق تفويته في إطار الاستثمار واللاحق على تقييد عقد البيع في إطار الفصل 84 من ظهير التحفيظ العقاري؛</u>**

بالرغم من كون وضعية العقار في طور التحفيظ تتسم بعدم الاستقرار بسبب النزاعات التي قد تنشأ عليه، إلا أن ذلك لا يترتب عليه جمود هذا العقار وعدم قابلية التصرف فيه، إذ من الممكن أن ترد عليه مجموعة من التصرفات القانونية والتي تتمثل أساسا في البيع، الرهن، والهبة ... إلخ، هذه العقود التي يتم إيداعها بالسجلات العقارية ويشار إليها في الرسم العقاري.

وباستقراء الفصلين 83 و84 من القانون 14.07 المغير والمتمم لظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري، فإنه يجب على كل من يدعي حقا على عقار في طور التحفيظ إتباع وسيلتي الإشهار والايداع، تتمثل الأولى في النشر أي نشر الخلاصة إصلاحية، بينما تتجسد الثانية في إشهار التصرف الوارد على عقار في طور التحفيظ في إيداع الوثائق المثبتة للحق بالمحافظة العقارية

وهكذا، وفي إطار التصرفات القانونية التي تجريها الدولة (الملك الخاص) على عقاراتها موضوع مطالب التحفيظ، فإنه بإمكانها أن تقوم بالتصرف في جزء من مطلب تحفيظ معين وذلك من قبيل البيع في إطار التدبير اللامتمركز للاستثمار، إذ يعمل حينئذ المشتري منها على إيداع عقده بالمحافظة العقارية من أجل تسجيله في إطار الفصل 84 المتحدث عنه.

إلا أن بعض الحالات العملية النادرة جدا أبانت على إقدام الغير على التعرض ضد مطلب تحفيظ الدولة وبالضبط على الوعاء العقاري الذي تصرفت فيه في إطار الاستثمار لفائدة شركة قيدت مشتراها في إطار الفصل 84.

بل إن الأمر لم يقف عند هذا الحد، حينما لجأ المتعرض خلال سريان الملف أمام محكمة التحفيظ وقبل البت في تعرضه إلى رفع دعوى أمام القضاء العادي مطالبا بإيقاف أشغال البناء التي تباشرها الشركة المشترية على الوعاء العقاري المبيع لفائدتها.

وبالتالي فإنه في مثل هذه الحالات النادرة يشكل التعرض عرقلة وتشويشا على الاستثمار.

خاتمة:

يكتسي الرصيد العقاري للدولة (الملك الخاص) أهمية بالغة في المجال التنموي من خلال تعبئته في مختلف المشاريع التنموية فلاحية كانت أو سياحية أو صناعية أو سكنية...إلخ، ويمكن القول أن للتشريع والقضاء دور بارز في حماية هذا الرصيد من خلال مجموعة من النصوص القانونية والاجتهادات القضائية التي تم التطرق إلى بعضها في هذا الموضوع.

ويمكن أن نضيف إلى ما سبق ما تم التنصيص عليه في المادة 4 من مدونة الحقوق العينية التي ساهمت بشكل كبير في الحد من ظاهرة الاستيلاء على العقارات بصفة عامة وعلى أملاك الدولة بصفة خاصة، عن طريق إخضاع العقود الواردة على التصرفات العقارية لطابع الرسمية واستبعاد العقود العرفية وما يمكن أن يطالها من زور، وكذلك ما يمكن أن يثار خلال عرض نزاع التحفيظ على المحكمة من زور فرعي قد يلحق بإحدى الوثائق المقدمة من قبل أحد الأطراف، هذا علاوة على ما سطره المشرع من خلال سن مقتضيات المادة 18 من المرسوم المؤرخ في 28 أكتوبر 2008 بشأن تطبيق القانون رقم 16.03 المتعلق بخطة العدالة، التي أوجبت على العدول قبل تحريرهم لرسوم الملكية لفائدة الأغيار التأكد بواسطة شهادة صادرة عن السلطة المحلية من كون العقارات موضوعها ليست جماعية أو حبسية أو من أملاك الدولة ، وذلك حماية لحقوق هذه الأخيرة من السطو والاستيلاء عن طريق تطبيق مسطرة إدارية تبدي فيها الإدارات المعنية موقفها قبل حصول المعنيين بالأمر على الشواهد الإدارية.

هذا ولتحصين أملاك الدولة الخاصة أكثر وتجريم السطو عليها، فإن من بين مقترحاتنا ضرورة إخراج مدونة الملك الخاص للدولة إلى حيز الوجود إسوة بباقي الأنظمة العقارية المماثلة وذلك من خلال تجميع كافة المقتضيات المؤطرة لملك الدولة الخاص إسوة بباقي الأنظمة العقارية المماثلة.

الورشة الثالثة

الإشكالات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية واسترداد المال العام

مسير الورشة	السيد عبد السلام النعناني، الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية بمراكش.
مقررة الورشة	السيدة رشيدة مزاح، رئيسة مصلحة المسؤولية العقدية بالوكالة القضائية للمملكة

أي مستقبل لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام في ضوء المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 ؟

السيد حميد ولد البلاد
رئيس المحكمة الابتدائية
الإدارية بالرباط

لا يجادل أحد في كون القضاء حصن منيع للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، وتنظمها القوانين، مادام أن من وظائف القضاء بحسب الدستور المغربي لسنة 2011 (الفصل 117) تكمن في حماية حقوق الأفراد والجماعات وحرياتهم وأمنهم القضائي، إلى جانب تطبيق القانون. مع ضرورة الالتزام بإصدار الحكم داخل أجل معقول (الفصل 120 من الدستور).

ولاشك أن اللجوء إلى القضاء إنما يكون بهدف اقتضاء الحقوق والحصول عليها داخل أجل معقول، فالمبدأ الدستوري الذي يلزم بإصدار الأحكام داخل أجل معقول باعتباره من حقوق المتقاضين، إنما هو مبدأ لا يستوعب ويشمل فقط مرحلة التقاضي، بل يمتد إلى مرحلة التنفيذ أيضا، على اعتبار أن الإخلال بمبدأ ضرورة احترام الأحكام القضائية قد يفضي إلى اضمحلال مبدأ المشروعية، الذي ليس له قيمة مالم يقترن بمبدأ احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها[123]، وبالتبعية تقويض دعائم دولة القانون والمؤسسات التي تقوم عليها الأنظمة القانونية الحديثة، ومن بينها المملكة المغربية الشريفة.

وإذا كان القضاء الإداري المغربي قد عمل على تكييف المعطيات القانونية والمؤسساتية مع الالتزام بحماية الحقوق والحريات بشكل فعلي، فإنه ذهب بعيدا في ذلك إلى درجة الإقرار بإمكانية إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه وقراراته النهائية، بعدما عرف في ذلك عدة مراحل

[123] محمد قصري، آليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة أشخاص القانون العام، مجلسة قضاء محكمة النقض، العدد 86 سنة **2017**؟، ص 162.

تطورت بشكل تدريجي من خلال الإقرار بأن كل موقف يشكل امتناعا عن التنفيذ يمكن أن يوصف بالقرار الإداري غير المشروع، ومرورا بإمكانية التعويض عن الأضرار المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، إلى التسليم بإمكانية إصدار الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ والحجز على أموالها، مع مراعاة مبدأ استمرارية المرافق العمومية وعدم جواز تعطيلها، وهو التوجه الذي رسخته محكمة النقض في العديد من قراراتها من خلال التأكيد على أن الحجز لا يجوز المصادقة عليه إلا إذا كان لا يترتب عنه تعطيل أو عرقلة سير المرفق العمومي، وفقا لما جاء في قرار ورد فيه[124]:

(لكن، حيث استندت المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بالنقض فيما انتهت اليه في تعليل قضائها الى ما آلت إليه مسطرة التنفيذ موضوع السند التنفيذي النهائي ، وذلك بعد الامتناع غير المبرر عن التنفيذ للمحكوم عليها (جامعة ابن زهر بأكادير) وإيقاع حجز على أموالها في حدود مبلغ 165.140,00 درهما بحسابها البنكي المفتوح بالوكالة البنكية للخزينة العامة للمملكة بأكادير، واعتبرت أن الحجز على هذه الأموال يبقى متاحا في غياب ما من شأنه اعتبار أن ذات الحجز على المبلغ أعلاه يؤدي إلى عرقلة السير العادي للمرفق العام الذي تشرف على تسييره في ظل تحقق شروط المصادقة عليه، تكون المحكمة قد أسست قضاءها على سند من القانون وعللت قرارها تعليلا كافيا وسليما، وما بالوسيلة على غير أساس.)

غير أن القضاء متواتر على أن اللجوء إلى وسائل التنفيذ الجبري لا محل له إلا إذا ثبت امتناع غير مبرر من طرف المحكوم عليه، ولذلك فإن الأصل هو التنفيذ الإرادي، ولا يصير التنفيذ جبريا إلا بتحقق امتناع يستنتجه القضاء من موقف المحكوم عليه، وهو ما سبق لمحكمة النقض أن أكدت عليه عندما في عدد من قراراتها، من بين ما جاء في أحدها[125]:

(حيث استندت المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بالنقض فيما انتهت إليه في تعليل قضائها إلى أن الإدارة في إطار تنفيذ الحكم سند التنفيذ، لم تتخذ أي موقف إيجابي يفهم منه

---

[124] قرار عدد 1/294 صادر بتاريخ 2020/03/05 في الملف الإداري عدد 2019/1/4/6026، غير منشور.

[125] قرار عدد 1/956 صادر بتاريخ 2020/11/05 في الملف الإداري عدد 2020/1/4/408، غير منشور.

أنها بصدد الاستجابة للمقتضيات المذكورة على الرغم من توصلها بالإعذار بالتنفيذ بتاريخ 2019/04/05 حسب الثابت من تأشيرتها بمحضر حجز ما للمدين لدى الغير، وأن ما تمسكت به أمام قاضي أول درجة وكذا أثناء مرحلة الاستئناف بخصوص استعدادها لأداء ما بذمتها على دفعتين، يبقى مجرد اقتراح يتوقف نفاذه على موافقة طالبة الحجز عليه، وهو الشيء الذي لم يتحقق، واعتبرت الوضع يسمح بالحجز على أموال الأكاديمية المعنية، في حين تمسكت الطالبة بأنها أعربت عن استعدادها للتنفيذ، وتقدمت بعرض أمام المحكمة الابتدائية وجددته أمام محكمة الاستئناف، وذلك بتقسيم المبلغ إلى دفعتين: الأولى جاهزة في حينها والثانية في السنة المالية الموالية، لكن محكمة الموضوع اعتبرته امتناعا عن التنفيذ، ولما كان تصرف الإدارة المفضي إلى القول بامتناعها، هو المعبر عنه صراحة من قبلها والمضمن بمحضر الامتناع عن التنفيذ، الذي يحرره المكلف بإجراءات التنفيذ، فإن الاكتفاء بإعذار المنفذ عليها المضمن في محضر الحجز لدى الغير موضوعه، لا يقوم سندا كافيا لاعتماده كامتناع صريح عن التنفيذ يعتبر شرطا للموافقة على الحجز، فضلا عن أن التنفيذ في مواجهة الإدارة يستلزم مراعاة إجراءات تنظيمية لنفاذه، والمحكمة لما لم تحقق في الامتناع الصريح للإدارة، تكون قد عللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما يعرضه للنقض.)

وعلاقة بالحجز على أموال أشخاص القانون العام، فقد حملت المادة 09 من قانون المالية برسم سنة 2020[126] مستجدات ترسي مبدأ عدم جواز الحجز على أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وتجعله مبدأ قانونيا، بعدما كان من المبادئ التي أرساها الاجتهاد القضائي، من خلال ما نصت عليه من أنه:

"يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.

[126] ظهير شريف رقم 1.19.125 صادر في 16 من ربيع الآخر 1441 (13 ديسمبر 2019) بتنفيذ قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020، جريدة رسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 17 ربين الآخر 1441 (14 ديسمبر 2019) صفحة 11086.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ، يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، يتعين الآمر بصرفه داخل أجل أقصاه تسعون يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.

إذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الآمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع سنوات ووفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية".

وبصرف النظر عن أي نقاش حول هذا المقتضى من حيث مطابقته للدستور من عدمها، فإن اعتماده صاحبته تخوفات من لدن الفقه والفاعلين في مجال العدالة من أن تكون له تداعيات على مبدأي الأمن القانوني والقضائي، والتأثير السلبي في تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام. لذلك يحق التساؤل عن مستقبل تنفيذ الأحكام في مواجهة أشخاص القانون العام في ضوء مقتضيات المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020، وما إذا كانت تشكل عائقا يحول دون التنفيذ؟

وهو التساؤل الذي يقتضي استعراض التطبيقات القضائية للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 (المحور الأول)، قبل الوقوف على البدائل التي توفرها المحاكم الإدارية لتعويض التنفيذ عن طريق الحجز (المحور الثاني).

المحور الأول: تطبيقات قضائية للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2020

إن تتبع التطبيقات القضائية للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 يكشف عن توجهات مرت من حصر نطاق تطبيقها في الأحكام الصادرة ضد الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها دون أن تشمل المؤسسات العمومية وباقي الأشخاص المعنوية المخاطبة بتنفيذ الأحكام الإدارية (أولا)، إلى استثناء تطبيقها على الأحكام الموضوعة للتنفيذ قبل سنة 2020 (ثانيا)، ثم أخيرا ضبط قواعد تطبيقها في مواجهة الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها (ثالثا).

أولا: حصر نطاق تطبيق المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 من حيث الأشخاص المعنوية المخاطبة بها

يقوم هذا التوجه القضائي على تفسير مقتضيات المادة 09 من قانون المالية برسم سنة 2020 من حيث الأشخاص المعنوية المخاطبة بها تفسيرا حرفيا، مادام أن المادة المذكورة عندما أرست مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال والممتلكات فإنها قصرت ذلك المنع وحصرته بالنسبة للدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها، دون غيرها من باقي أشخاص القانون العام (المؤسسات العمومية) أو أشخاص القانون الخاص المخاطبة بالتنفيذ (شركات التدبير المفوض) والوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء.

وفي هذا السياق ورد في قرار صادر عن محكمة النقض أن المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 التي تنص على عدم جواز الحجز على الأموال والممتلكات لا تسري على الأحكام الصادرة في مواجهة المؤسسات العمومية، أنه[127]:

(لكن حيث إن محكمة الاستئناف لما انتهت إلى تأييد الأمر الابتدائي القاضي بالمصادقة على الحجز متبنية تعليلاته التي جاء فيها بأن امتناع الطالبة (الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة مراكش أسفي) عن التنفيذ ثابت في حقها بمقتضى محضر الامتناع المنجز من طرف المفوضة القضائية أم هاني جلوقي بتاريخ 2020/01/07 والتي ضمنته تصريح مسؤول الشؤون

[127] قرار عدد 1/549 صادر عن محكمة النقض بتاريخ 2023/05/11 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/667، غير منشور.

المالية بأن الأكاديمية تمتنع عن التنفيذ، وهو امتناع صريح وأن ادعاء المنفذ عليها بكونها مستعدة للأداء في إطار التسوية الودية على دفعات لم يقم عليه دليل في أوراق الملف، **وردت ما تمسكت به الطالبة بخصوص خرق مقتضيات المادة التاسعة من قانون المالية لسنة 2020 بأن منع إيقاع الحجز المقرر بمقتضى المادة المذكورة يتعلق فقط بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها بأداء مبلغ معين، وأن الطالبة كمؤسسة عمومية غير مشمولة بها**، فإنها -أي المحكمة- تكون قد تحققت من قيام شروط المصادقة على الحجز في ضوء امتناع الطالبة عن التنفيذ، **واستحضرت أن مقتضيات المادة التاسعة المذكورة لا تنطبق على المؤسسات العمومية التي تتميز بشخصيتها المعنوية وباستقلالها الإداري والمالي عن الدولة**، فتكون قد عللت قضاءها تعليلا سليما وجاء قرارها المطعون فيه مرتكزا على أساس سليم من القانون وغير خارق للمقتضيات المحتج بها، وما بالوسيلتين على غير أساس.)

ويعبر هذا التوجه القضائي عن تضييق مجال تطبيق المادة 09 المذكورة من حيث الأشخاص المخاطبون بها، بحصرها في إدارات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها، وهو ما يعني أن باقي أشخاص القانون العام الآخرين، وخاصة المؤسسات العمومية، لا تستفيد من هذا المقتضى الذي يمنع الحجز على أموالها.

ثانيا: حصر تطبيق المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 زمنيا في الحجوزات التي تحدث بعد دخوله حيز التنفيذ

وينطلق هذا التوجه القضائي من مبدأ عدم رجعية القوانين المنصوص عليه في الفصل 06 من الدستور الذي ينص على أنه (ليس للقانون أثر رجعي). واستنادا إلى ذلك المبدأ الدستوري اعتبرت محكمة النقض أن منع الحجز على أموال أشخاص القانون العام المنصوص عليه في المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 لا يمكن أن ينسحب على الحجوزات التي تمت في إطار ملفات تنفيذية سابقة بوشرت فيها إجراءات التنفيذ بما في ذلك إيقاع الحجز قبل دخول هذا

المقتضى حيز التنفيذ، سواء تعلق الأمر بالتنفيذ على إدارات الدولة أو على الجماعات الترابية ومجموعاتها، وهو ما أشارت إليه محكمة النقض في العديد من قراراتها، من بين ما جاء فيها[128]:

(لكن، حيث استندت المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه بالنقض فيما انتهت إليه في تعليل قضائها إلى إعذار المنفذ عليها بتاريخ 2018/08/01 من طرف المفوض القضائي بتنفيذ القرار الاستئنافي سند التنفيذ موضوعه، إلا أنها لم تتخذ أي إجراء إيجابي يفسر على أنها بصدد تنفيذ حكم قضائي نهائي، واعتبرت تصرفها امتناعا عن التنفيذ وأن موجبات تصحيح الحجز موضوعه قد تحققت، وبخصوص باقي النعي، فإن المحكمة لا ترد إلا على الوسائل المنتجة في النزاع، وفي نازلة الحال، فإن ملاءة ذمة المنفذ عليها واعتبار أموالها عمومية، لا يحول دون إمكانية الحجز عليها تنفيذا لحكم نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، امتنعت عن تنفيذه دون مبرر مقبول، وذلك لصفة الإلزام التي تسبغ الأحكام القضائية القابلة للتنفيذ، ودون أن تبين الجماعة المنفذ عليها مقتضيات المحاسبة العمومية التي تم خرقها، **كما أن محضر الحجز لدى الغير موضوعه أنجز بتاريخ 2018/10/08 قبل دخول المقتضيات الواردة في المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020**، فتكون (المحكمة) قد أسست قضاءها على سند من القانون وعللت قرارها تعليلا كافيا، وما بالوسيلة على غير أساس.)

وهو نفس التوجه الذي أكدته محكمة النقض في قرار آخر جاء فيه129:

(لكن، حيث فضلا عن أن الطالبة لم يسبق لها التمسك بمضمون الوسائل الأولى والثانية والثالثة أمام قضاة الموضوع ولم تحدد ضمن الوسيلة الثانية مقدمات وشروط التنفيذ الجبري التي لم يتم التقيد بها، ولا يجوز إثارتها لأول مرة أمام محكمة النقض، فإن المحكمة

---

[128] قرار عدد 1/914 صادر بتاريخ 2020/10/22 في الملف الإداري عدد 2020/1/4/1939، غير منشور.

[129] قرار عدد 1/811 صادر بتاريخ 2022/06/30 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/665، غير منشور.

أنظر كذلك: -قرار عدد 1/662 صادر بتاريخ 2024/07/18 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/3069، غير منشور.

-قرار عدد 1/664 صادر بتاريخ 2024/07/18 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/3198، غير منشور.

-قرار عدد 1/726 صادر بتاريخ 2024/07/24 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/2642، غير منشور.

-قرار عدد 1/848 صادر بتاريخ 2024/10/03 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/860، غير منشور.

-قرار عدد 1/1026 صادر بتاريخ 2024/11/14 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/3176، غير منشور.

مصدرة القرار المطعون فيه وهي تقضي بتأييد الأمر الإبتدائي تحققت من أن رئيس المحكمة الذي صادق على الحجز لدى الغير قد تأكد من توفر الإجراءات اللازمة للمصادقة على الحجز وتولى عرض سند التنفيذ وسند الإعذار على المنفذ عليه وثبت له الإمتناع عن التنفيذ وعدم الاتفاق على التوزيع الودي، وردت ما تمسكت به بخصوص خرق المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 بأنه لم يبين ولم يثبت مرتكزاته بخصوص وضعية الإعتمادات المالية بالميزانية المرصودة لتنفيذ الأحكام حسبما تحدده مقتضيات تلك المادة، **فضلا عن أن الأمر يتعلق بمسطرة تنفيذ وحجز تمت مباشرتها قبل صدور قانون المالية لسنة 2020 والحجز الواقع على حساب الخزينة الإقليمية بكلميم بين يدي بنك المغرب جاء ضمن سلسلة الإجراءات المتخذة لتنفيذ الحكم الأصلي وما أتبعه من إيقاع حجز على أموال الجماعة بين يدي الخزينة الإقليمية، والبين من وثائق القضية أن محضر الحجز لدى الغير تم بتاريخ 2019/12/02 أي قبل دخول قانون المالية لسنة 2020 حيز التنفيذ ويبقى بالتالي غير مخاطب بمقتضياته**، فجاء قرارها مرتكزا على أساس سليم ولم يخرق في شيء المقتضيات المحتج بها، وما بالوسائل على غير أساس وغير مقبولة فيما أثير لأول مرة أمام محكمة النقض.)

ثالثا: ضوابط التنفيذ على المحاسب العمومي في نطاق تطبيق المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020

من خلال صياغة المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 يظهر أنها وضعت عدة ضوابط لتطبيقها، للوصول إلى تنفيذ الحكم، من بينها:

- ***أن التنفيذ لا يتم إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية، ولا ينتقل بشأنه إلى المحاسب العمومي إلا بعد استنفاذ عدة إجراءات؛***
- ***يلزم على الآمر بالصرف إصدار الأمر بصرف المبلغ المحكوم به داخل أجل أقصاه تسعون يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية؛***

- ***يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.***
- ***إذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الآمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، ويلزم على الآمر بالصرف وجوبا توفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة، وذلك في أجل أقصاه أربع سنوات ووفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية.***

وأتيحت الفرصة أمام القضاء لضبط إجراءات تطبيق هذه المادة وفقا للترابية الواردة فيها، وفي هذا السياق جاء في قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط أنه[130]:

(لكن. حيث إنه في إطار الأثر الناشر للطعن بالاستئناف، فإن مقتضيات المادة 9 من قانون المالية من القانون 79.19 المتعلق بتنفيذ قانون المالية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3838 مكرر بتاريخ 14 دجنبر 2019، لئن كانت تنص على أنه " **يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الأمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.**

في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ، يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، يتعين الأمر بصرفه داخل أجل أقصاه تسعون (90) يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه. وإذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، على أن يقوم الأمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات

[130] قرار عدد 259 صادر بتاريخ 2023/05/15 في الملف عدد 2022/7202/601، غير منشور.

اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع (4) سنوات ووفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية ". إلا أنه بتحقق وقوع الإعذار و الإمتناع والتقاعس البين عن الأداء داخل اجل التسعين يوما (90) من طرف الآمر بالصرف فيعتبر متخليا طواعية واختيارا عن المكنة القانونية التي تتيح له الأمر بصرف النفقة في حدود الاعتمادات المتوفرة و إدراج المتبقى في الميزانيات اللاحقة وفي اجل أقصاه أربع سنوات، ويصبح بإمكان حامل السند التنفيذي اللجوء إلى المحاسب العمومي من اجل الأداء التلقائي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل كالتزام تابع و يصبح معنيا بهذا التنفيذ بشكل مباشر دون الحاجة إلى إصدار أمر من الآمر بالصرف المتقاعس عن تطبيق مقتضيات المادة 9 أعلاه، طالما أن المشرع لم يشترط في الأداء التلقائي من قبل المحاسب توفر الاعتماد المالي المفتوح لهذا الغرض ولا حاجة لإصدار الأمر بالنفقة التي يكون الحكم المطلوب تنفيذه بمثابتها، و إذا امتنع هو الأخر لأي سبب من الأسباب ولم تتحقق عملية الأداء التلقائي، أمكن لحامل السند التنفيذي اللجوء إلى رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية لسلوك مسطرة التنفيذ الجبري المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، ومن بينها الحجز لدى الغير بناء على طلب وفق مقتضيات الفصل 491 ، طالما انه يتعين على رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية أن يتحقق من صحة وقوع الإعذار والامتناع و التقاعس والتخلي عن مكنة التسعين يوما (90) المحددة قانونا للأداء وصرف النفقة في حدود الاعتمادات المتوفرة أو توفير المتبقي في الميزانيات اللاحقة داخل اجل أربع (4) سنوات، والتحقق من الموانع القانونية والواقعية للأداء التلقائي من قبل المحاسب العمومي.

وحيث إنه تبعا لذلك، فإنه **وبمخالفة الآمر بالصرف لمقتضيات المادة 9 أعلاه، يكون حامل السند التنفيذي في حل من التقيد بها ويصبح بالإمكان تطبيق المقتضيات القانونية للتنفيذ الجبري و يجوز الحجز لدى الغير على الأموال الراجعة للمحكوم عليه**، طالما أن الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة تخاطب مأمور إجراءات التنفيذ الذي كان بإمكانه إيقاع الحجز لدى الغير بناء على سند تنفيذي دون المنع من استصدار أمر قضائي و لا تخاطب القضاء الذي لا

يمكن الحد من سلطاته في التطبيق السليم والعادل للقانون حين تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية الواجب الانصياع إلى صيغتها التنفيذية طبقا لمقتضيات الفصل 433 من قانون المسطرة المدنية المشمولة بالأمر الملكي لجميع الأعوان على تنفيذ الحكم.

وحيث إنه في نازلة الحال، فانه بالاطلاع على وثائق الملف يتبين بأن المستأنِف قد حصل على السند التنفيذي المتمثل في القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية عدد 1627 بتاريخ 2021/04/28 في الملف عدد 2021/7206/273 القاضي بتأييد الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط تحت عدد 441 بتاريخ 2012/2/7 في الملف عدد 09/7/310 القاضي بأداء المديرية العامة للضرائب في شخص ممثلها القانوني لفائدته تعويضا إجماليا قدره 50.242.831.25 درهم وتحميلها المصاريف، وأن المفوض القضائي السيد مبارك بورابح قد سبق وأنجز محضر امتناع بتاريخ 2022/04/01 بعدما سبق إعادة إعذار المحكوم عليها (المديرية العامة للضرائب) بتاريخ 2021/10/25 بعد رفض طلب إيقاف التنفيذ من قبل محكمة النقض وفق الحاصل من محضر الإعذار المنجز بذات التاريخ بواسطة مأمورة الإجراءات السيدة زينب الشكيري كما سبق اعذراها بتاريخ 2021/06/02 طبقا لمقتضيات الفصل 440 من قانون المسطرة . بما يعنيه ذلك التخلي الصريح للآمر بالصرف عن الأداء وتوفير الاعتمادات المتطلبة داخل اجل 90 يوما المنصوص عليها في المادة 9 أعلاه، وتقيدا بما سلف ذكره، **وأمام إعذار الآمر بالصرف وتسجيل تقاعسه عن التنفيذ وتخليه طواعية عن صرف ناتج التنفيذ داخل أجل 90 يوما، فانه يتعين إيداع السند التنفيذي لدى المحاسب العمومي من أجل الأداء التلقائي، وفي حالة تخلفه عن ذلك أو امتناعه بأي حجة كانت يتم سلوك الإجراءات الجبرية للتنفيذ المنصوص عليها قانونا ومن بينها الحجز بين يديه على الأموال الراجعة للمحكوم عليه أو الاعتمادات المخصصة لتنفيذ الأحكام أو الأخرى التي لا تؤثر على السير العادي للمرفق العام و الكل تحت مراقبة رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية**، وفي حالة الإدلاء بأي جواب غير مقنع يحول الحجز إلى مواله بين يدي بنك المغرب، وعلى إثر ذلك تتم الإجراءات وفق مقتضيات

الفصل 494 من قانون المسطرة المدنية وما سينتهي إليه حكم المصادقة على الحجز لدى الغير، وهو الأمر غير المتحقق في نازلة الحال. وما بسبب الاستئناف على غير أساس ويتعين رده.)

ومن جهتها، فإن محكمة النقض تناولت موضوع ضبط إجراءات وتراتبية تطبيق المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 بشكل يميز بين الحالات التي تكون فيها ميزانية الإدارة العمومية للدولة أو الجماعة الترابية أو مجموعاتها تعرف وجود اعتمادات كافية للتنفيذ تسمح بالتنفيذ خلال السنة المعنية أم لا لتحديد إمكانية التنفيذ عبر المحاسب العمومي؛ إذ جاء في قرار حديث أنه[131]:

(حيث إستندت المحكمة فيما انتهت إليه في قضائها إلى أن مقتضيات المادة التاسعة – المحتج بخرقها - لئن نصت على أن المخاطب بالتنفيذ هو الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية، فإن المشرع كرس من خلالها التزاما قانونيا في حق المحاسب العمومي إلى جانب الآمر بالصرف بموجبه يكون هذا الأخير ملزما بصفة أصلية بأداء مبلغ الدين المحكوم به بموجب حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ داخل أجل أقصاه 90 يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الإعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لغرض تنفيذ الأحكام القضائية النهائية، ويحق له اعتبارا للحالات التي يكون فيها مبلغ التنفيذ يفوق الميزانية المقررة للتنفيذ اللجوء إلى الأداء الجزئي على مدى أربع سنوات وإن أخل بالتزاماته المذكورة انتقل الالتزام بالأداء إلى المحاسب العمومي كالتزام تابع فيصبح معنيا به بشكل مباشر، ويكون ملزما بالأداء التلقائي دون الحاجة لصدور أمر من الآمر بالصرف متى ثبت تقاعسه عن الأداء وانصرام الأجل المقرر له ، فيكون الأداء غير مقرون بشرط توفر الاعتمادات المالية في ميزانية الإدارة العمومية أو الجماعة ويظل المحاسب العمومي ملزما بالأداء بصرف النظر عن توفر الاعتمادات المالية المخصصة للتنفيذ، وثبت لها (للمحكمة) من وثائق الملف أن رئيس جماعة البراشوة تقاعس عن التنفيذ بالرغم من توصله بالإعذار وعدم قيامه ببرمجة أي مبالغ لتنفيذ الحكم المذكور في ميزانية سنة 2021 المعدة في نونبر 2020 رغم علمه به يكون خالف نصا قانونيا ملزما باعتبار أن الأحكام

[131] قرار عدد 1/644 صادر بتاريخ 2024/07/11 في الملف الإداري عدد 2022/1/4/5230، غير منشور.

والقرارات القضائية من مشتملات النفقات الإجبارية التي يتوجب إدراجها ضمن الميزانية، وبتقاعسه كآمر بالصرف عن التنفيذ داخل الأجل، فإن قابض الرماني باعتباره المحاسب العمومي للجماعة المذكورة يكون ملزما بالانصياع للمقتضى القانوني السالف الذكر بغض النظر عن الخانة المرصودة في الميزانية لهذا الأداء، وخلصت الى تأييد الحكم المستأنف القاضي بأداء الخزينة العامة للمملكة في شخص ممثلها القانوني (قباضة الروماني) لفائدة المدعي مبلغ 20.000,00 درهم ، في حين يتمسك الطرف الطالب بأن المادة التاسعة من قانون المالية لسنة 2020 لئن كانت تقضي بأنه - في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ - ، يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين ، يتعين على الآمر بصرفه داخل أجل أقصاه تسعون (90) يوما ابتداءا من تاريخ الاعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية ، والا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل ، في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه فإن نفس المادة جاءت في فقرتها اللاحقة ورفعت اللبس الذي يمكن أن يطال التفسير الصحيح لمقتضياتها في هذا الجانب وذلك حين نصت على ما يلي " اذا أدرجت النفقة باعتمادات تبين أنها غير كافية يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الآمر بالصرف بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقى في ميزانية السنوات اللاحقة وذلك في اجل اقصاه (4) سنوات وفق الشروط المشار اليها أعلاه دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية " ، **والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما بتت في القضية ودون مراعاة أن المقتضيات المذكورة ميزت بين حالتين : حالة وجود إعتمادات مالية مفتوحة بالميزانية للغرض المطلوب تنفيذه، وحالة وجود إعتمادات غير كافية بالميزانية وحددت لكل حالة إجراءات التنفيذ الخاصة بها، وأن الطرف الطالب تمسك أمامها بأنه يتبين من وثيقة ميزانية جماعة البراشوة لسنة 2021 المرفقة في الملف الابتدائي عدم توفر الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض مما يستلزم التقيد بالمقتضيات الآنفة الذكر وتنفيذ الحكم عبر الآمر بالصرف الذي يبقى ملزما بتوفير الاعتمادات اللازمة وفق الشروط المنصوص**

علها في أجل أقصاه أربع سنوات ، فجاء قرارها ناقص التعليل الموازي لانعدامه، مما يعرضه للنقض.)

وبذلك، تكون محكمة النقض قد وضعت ضوابط التنفيذ على المحاسب العمومي، وهو التنفيذ الذي لا يتم إلا في حالة توفر اعتمادات كافية لم يبادر الآمر بالصرف إلى إصدار أمر بصرفها خلال أجل تسعون يوما من توصله بالإعذار بالتنفيذ.

وفي السياق ذاته، فإن محكمة الاستئناف الإدارية اعتبرت أن إمكانية التنفيذ على المحاسب العمومي تكون قائمة متى ثبت أن الإدارة المحكوم عليها باشرت اتفاقا مع طالب التنفيذ قصد تشطير المبالغ المطلوب تنفيذها كما باشرت رصد الاعتمادات التي تم الالتزام بها، مقابل امتناع الآمر بالصرف عن إصدار أمر بالأداء، وهو ما أشارت إليه المحكمة المذكورة في قرار جاء فيه[132]:

(وحيث إنه بقراءة شمولية للمادة السالفة الذكر، فإن المطالبة بالأداء أي التنفيذ يتم بداية بين يدي الأمر بالصرف في نازلة الحال جماعة الدار البيضاء المواجهة بالتنفيذ، وقد ألزمتها مقتضيات الفقرة الثانية من نفس المادة بصرف المبلغ المحكوم به داخل أجل أقصاه تسعون (90) يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ، وذلك في حالة وجود اعتمادات مالية مفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، ووفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وأنه في حالة تقاعسها في شخص رئيسها بصفته الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل المذكور يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل. ومادام أنه في نازلة الحال لما ثبت بكون الجماعة المنفذ عليها قد تم إعذارها بالتنفيذ مند تاريخ 2024/01/15 وامتنعت عن التنفيذ حسب الثابت من محضر الامتناع المؤرخ في 2024/10/03، كما أن خازن جماعة الدار البيضاء قد صرح في محضر الضابطة القضائية رقم 156 المؤرخ في 2024/06/27 بأنه اعتبارا لوضعية الاعتمادات المفتوحة بميزانية الجماعة الترابية المطلوبة في التنفيذ بسنة 2024 فإن النفقة المرتبطة بتنفيذ مبلغ 15.000.000،00 درهم موضوع الشطر

[132] قرار عدد 586 صادر بتاريخ 2024/12/16 في الملف عدد 2024/7202/631، غير منشور.

الرابع من الاتفاقية المتعلقة بتشطير تنفيذ حكم قضائي كانت موضوع التزام بالنفقة من طرف الآمر بالصرف تحت رقم 23 بتاريخ 2024/02/15 مؤشر عليها من مصلحة النفقات بخزينة الدار البيضاء المركز الشرقي بتاريخ 2024/03/19، مما يكون معه الخازن المذكور أمام امتناع الجماعة ووجود اعتمادات مالية مرصودة للتنفيذ وسبق إبرام اتفاقية بتشطير تنفيذ الحكم القضائي عدد 2120 الصادر بتاريخ 2018/10/11 في الملف رقم 83/7112/16 وطبقا لمقتضيات المادة 9 السالف الإشارة إليها ملزما بتحويل المبلغ موضوع التنفيذ والمحدد في 15.000.000,00 درهم لفائدة المستأنِفة، مما يجعل رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية باعتباره مشرفا على مؤسسة التنفيذ مختصا للبت في النزاع، وبالتالي يتعين معه إلغاء الأمر المستأنَف وتصديا أمر خازن عمالة الدار البيضاء المركز الشرقي بتحويل هذا المبلغ لصندوق المحكمة الإدارية بالدار البيضاء لتسليمه للمستأنفة طبقا للإجراءات المقررة قانونا في إطار ملف التنفيذ عدد 2020/7601/491).

وهو التوجه ذاته الذي كرسته نفس المحكمة في قرار آخر جاء فيه133:

(كما أن المحاسب العمومي في شخص خازن عمالة القنيطرة قد صرح أن المستأنفة قد أبرمت اتفاقية الجماعة لتشطير المبلغ الذي تطلب تحويله من الخازن الإقليمي وان الاتفاق لزال ساريا الا ان البين من ظاهر وثائق الملف سيما الاتفاق المبرم بين الشركة وجماعة القنيطرة ان هذه الأخيرة لم تلتزم بالاتفاق المذكور وعليه فانه مادام الامر كذلك يكون معه الخازن المذكور أمام امتناع الجماعة ووجود اعتمادات كافية للتنفيذ وطبقا لمقتضيات المادة 9 السالف الإشارة إليها ملزما بتحويل المبلغ موضوع التنفيذ والمحدد في 14.166.705,68 درهم لفائدة المستأنِفة، مما تقرر معه إلغاء الأمر المستأنَف وتصديا أمر خازن الإقليمي للقنيطرة بتحويل هذا المبلغ لصندوق المحكمة الإدارية بالرباط لتسليمه للحاجزة طبقا للإجراءات المقررة قانونا في إطار ملف التنفيذ عدد 1830/2020/01).

---

[133] قرار عدد 01 صادر بتاريخ 2025/01/06 في الملف عدد 2024/7202/746، غير منشور.

من خلال ما تقدم، يتبين أن التطبيقات القضائية للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 تظهر استمرار القضاء في الاحتفاظ بالمبادئ المتعلقة بإمكانية الحجز على أموال أشخاص القانون العام لتنفيذ الأحكام القضائية، بشرط عدم ثبوت تأثير الحجز المذكور على استمرارية المرفق العمومي، كضابط أساسي يسمح باستعمال هذه الوسيلة من وسائل التنفيذ الجبري. كما أن تلك التطبيقات تظهر أن القضاء يستحضر في تفسيره للقانون كلا من سياق تبنيه وصياغته وبنائه، وهو ما يسمح باستخلاص أن التوجهات القضائية المشار إليها سابقا ظلت وفية لاحترام المبادئ الدستورية التي تنص على عدم رجعية القوانين من جهة، ومنسجمة مع إرادة المشرع عند تقنينه لإجراءات الحجز على أموال أشخاص القانون العام.

المحور الثاني: بدائل الحجز على أموال الأشخاص المعنوية العامة لتنفيذ الأحكام القضائية

أفرزت الممارسة لدى جل المحاكم الإدارية بالمملكة، تكريس تنويع في آليات تنفيذ الأحكام القاضية بأداءات نقدية، خاصة أمام تراكم عدد الملفات التنفيذية وتضخم حجم المبالغ المالية المطلوب تنفيذها، وهو التراكم والتضخم الذي نتج عن الوتيرة السريعة التي تنتج بها العدالة الإدارية أحكامها احتراما للمبدأ الدستوري الناص على إصدار الأحكام خلال آجال المعقولة، مقابل ضعف وتيرة التنفيذ المتراكم على مدى سنوات، وضعف الإمكانيات المالية التي تخصص في الميزانيات العامة وميزانيات الجماعات الترابية، إذ غالبا ما تمثل المبالغ المخصصة لتنفيذ الأحكام نسبا ضئيلة من تلك الميزانيات، بالنظر إلى الحاجة المستمرة للسير المطرد للمرافق العمومية، وبالنظر كذلك إلى أن تقدير توزيع الموارد في أبواب الميزانيات يكون في إطار الملاءمة التي تراها الإدارة ولا يخضع لرقابة القضاء.

وأمام هذه المعطيات، فقد تبنت مختلف المحاكم الإدارية نهجا يسمح بمواصلة رسالتها في إيصال الحقوق إلى أصحابها ووضع الأحكام الصادرة عنها موضع التنفيذ، سواء من خلال آليات قضائية بديلة عن الحجز على الأموال العمومية (أولا)، أو من خلال آليات إدارية وتواصلية

تركز على الأدوار الجديدة للإدارة القضائية في تنفيذ استرتيجية المجلس الأعلى للسلطة القضائية للرفع من النجاعة القضائية في مجال تنفيذ الأحكام القضائية (ثانيا).

أولا: البدائل ذات الطابع القضائي

فإذا كانت مقتضيات المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020 أرست مبدأ منع حجز أموال الإدارات العمومية للدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها، فإن الاجتهاد القضائي عمل على التخفيف من وطأة هذا وفقا لما تم عرضه في المحور الأول، مع الإشارة إلى أن العمل القضائي واصل البت في دعاوى المصادقة على الحجز لدى الغير في إطار مقتضيات الفصل 494 من قانون المسطرة المدنية، بالنسبة للمحكوم عليهم غير المعنيين بمقتضيات المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020، أي بالنسبة للمؤسسات العمومية والوكالات وشركات التدبير المفوض، وهو الإجراء الذي مكن من تنفيذ العديد من الملفات عبر وسيلة الحجز لدى الغير.

ومن جانب آخر، فقد أفرزت الممارسة القضائية توجها ينحو إلى توسيع مكنة اللجوء إلى دعاوى تحديد الغرامة التهديدية، باعتبارها وسيلة لإجبار المنفذ عليه على التنفيذ وحمله على الالتزام بمنطوق الحكم الجاري تنفيذه. وهي وسيلة تشمل مختلف أصناف المحكوم عليهم (المنفذ عليهم) بما في ذلك أشخاص القانون العام المعنيين بالمادة 09 من قانون المالية برسم سنة 2020 التي تمنع الحجز على أموال الدولة والجماعات. بل إن هذه الوسيلة أصبحت لها فائدة كبيرة في حمل الآمرين بالصرف على الوفاء بالالتزام المنصوص عليه في المادة 09 المذكورة، من خلال اعتبار تقاعسهم أو امتناعهم عن توفير الاعتمادات ينطوي على امتناع عن تنفيذ الحكم القاضي بالأداء النقدي.

ومن أجل الوصول إلى نسبة أكبر من التجاوب مع الأحكام القضائية، تم استلهام توجهات محكمة النقض بخصوص التوسع في حالات تحديد الغرامة التهديدية لتشمل حتى الأحكام القاضية بأداءات نقدية. وفي هذا السياق جاء في قرار صادر عن محكمة النقض أنه[134]:

[134] قرار عدد 1/741 صادر بتاريخ 2022/06/16 في الملف الإداري عدد 2021/1/4/2188، غير منشور.

(حيث إستندت محكمة الاستئناف فيما إنتهت إليه بأن "مقتضيات الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية قد إشترطت للحكم بالغرامة التهديدية الإمتناع عن تنفيذ حكم قضى بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، وأن الثابت من وثائق الملف أن السند القانوني الذي يعتمده الطرف المستأنف في طلب تحديد الغرامة التهديدية والمتمثل في القرار الاستئنافي عدد 396 الصادر بتاريخ 2020/02/26 في الملف عدد 2019/7206/846 قضى له بمبلغ مالي وليس القيام بعمل أو الإمتناع عنه، فإنه ينتفي معه أهم شرط للحكم بالغرامة التهديدية وفق ما يتطلبه الفصل 448 المذكور". **في حين تمسك الطرف الطالب بأن مفهوم القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل في مجال القضاء الإداري يتميز بكونه لا يقتصر على الحالات التي تقضي القيام بعمل أو الامتناع عن القيام به، وإنما يمتد إلى المسائل المالية، بإعتبار أن صرف أي مبلغ من ميزانية الدولة أو المؤسسات العمومية يستوجب بالضرورة إتخاذ قرار متجسد في الآمر بالصرف، وهو ما يعد عملا إداريا متوقف أمر إصداره على إرادة الإدارة المنفذ علها، وبالتالي يندرج تنفيذ التعويض أو المبالغ المحكوم بها في إطار القيام بعمل أو بالإمتناع عنه الذي يخضع في إجراءات تنفيذه لمقتضيات الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية، والمحكمة بعدم مراعاتها ما ذكر، يكون قرارها فاسد التعليل الموازي لانعدامه، مما يبرر نقضه.)**

واسترسالا في إيجاد بدائل عن الحجز على الأموال العمومية، تباشر مختلف المحاكم الإدارية البت في دعاوى تحويل المبالغ المودعة لدى صندوق الإيداع والتدبير؛ خاصة في مجال نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، إذ في الوقت التي يفرض القانون على الإدارة نازعة الملكية إيداع التعويض المقترح، ولاحقا التعويض التكميلي لدى صندوق الإيداع والتدبير، فإنها تمتنع بذرائع مختلفة عن رفع يدها عن ذلك المبلغ وتحويله إلى صندوق المحكمة لإتمام إجراءات التنفيذ.

وباعتبار أن هذه الوضعية تخضع لمقتضيات الفصلين 29 و30 من القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، فإن المحكمة بعد التحقق من سلوك الإجراءات المنصوص علها في ذلك القانون، واستنادا إلى معيار وضوح المركز القانوني لطالب التنفيذ، تأمر

بموجب أمر قضائي بتحويل المبلغ المودع إلى صندوق المحكمة للعمل على تسليمه إلى طالب التنفيذ. غير أن الأمر الذي يصدر في هذه الحالة لا يكون مشمولا بالتنفيذ المعجل، وإنما يتوجب استنفاذ الطعن بالاستئناف أو استنفاذ اجل ممارسة هذا الطعن (30 يوما من تاريخ التبليغ).

ومن جانب آخر، يتم تفعيل الفوائد القانونية المنصوص عليها في الفصل 31 من القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية، على اعتبار أن القانون المذكور خول للمستفيد من الحكم الحصول تلقائيا على الفوائد القانونية في حالة عدم إيداع مبلغ التعويض الاحتياطي أو التكميلي بحسب الحالات، داخل أجل شهر من تبليغ الحكم.

وإذا كان بالإمكان احتساب هذه الفوائد القانونية من طرف مأمور إجراءات التنفيذ أو من طرف المفوض القضائي، فإن بعض الإدارات تنازع في ذلك، مما يضطر معه طالب التنفيذ إلى استصدار أمر قضائي بإجراء خبرة حسابية، تكون بدورها موضوع منازعة من طرف الإدارة. وتواتر العمل القضائي بهذه المحكمة على إمكانية احتسابها من طرف الجهة المكلفة بالتنفيذ مادام أن القانون حدد طريقة ذلك الاحتساب.

غير أن تفعيل هذه الفوائد قد يحتاج إلى إجراء لاحق في صورة الحجز والمصادقة عليه بالنسبة للإدارات غير المعنية بمقتضيات المادة 09 من قانون المالية لسنة 2020.

ثانيا: البدائل ذات الطابع الإداري والتواصلي

تعتمد الإدارة القضائية لمختلف المحاكم الإدارية بالمملكة على بدائل ذات طابع إداري وتواصلي، إيمانا بأن التنفيذ الإرادي هو الأصل، وهي بدائل تعمل على تيسير التنفيذ الإرادي وتذليل مختلف الصعوبات الإدارية التي تحول دون تحققه أو تساهم في البط الذي قد يعاني منه في بعض الأحيان.

ومن بين هذه البدائل يمكن الإشارة إلى:

-عقد الاجتماعات الميسرة للتنفيذ، متى كانت ضرورية، وهي اجتماعات تكون في الغالب ثلاثية الأطراف، تجمع إلى جانب المحكمة ممثلة في مسؤوليها وقضاة التنفيذ ومأموري الإجراءات

المكلفين بالتنفيذ، كلا من مصالح الآمر بالصرف ومصالح المحاسب العمومي، لتفهم بعض التعقيدات ذات الطابع المحاسباتي والإداري، بغية تذليلها واقتراح حلول عملية لها بشكل متوافق مع روح القوانين؛

-عقد اجتماعات ثلاثية بمناسبة ملفات محددة يطلب أصحابها بتوافق مع الإدارة المعنية إيجاد صيغ ملائمة لتشطير أداء المبالغ المحكوم بها، على أساس إشراف المحكمة على تلك التوافقات وتتبع الالتزام بها؛

-مكاتبة السادة عمال العمالات والأقاليم، بصفتهم الجهة المكلفة بمراقبة الجماعات الترابية والتأشير على ميزانياتها، لحث الجماعات الترابية على وضع الاعتمادات الكافية لتنفيذ الأحكام القضائية، مع تمكينهم من لوائح الملفات التنفيذية المفتوحة في مواجهة تلك الجماعات ومبالغها المالية لأخذها بعين الاعتبار عند إعداد ودراسة والمصادقة على الميزانية والتأشير عليها، وهو إجراء من شأنه تمكين السلطات الإقليمية من قاعدة بيانات تخص تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الجماعات الترابية التابعة لنفوذهم وتتبعها في ذلك، بما فيه توجيه المصالح التابعة لها قصد ضمان ملاءمة بين المبالغ المطلوب تنفيذها والمبالغ المرصودة فعلا في الميزانيات السنوية وتتبع الفائض وإمكانية استعمال جزء منه في تنفيذ ما تبقى من الأحكام؛

-مكاتبة السادة المفوضين القضائيين قصد تسريع إجراءات التنفيذ التي يباشرونها وموافاة المحكمة بشكل دوري بالإجراءات المتخذة من طرفهم، ومواكبتهم لتسريع إجراءات التنفيذ.

-مكاتبة بعض القطاعات الوزارية التي تعرف تعثرا كميا (مثلا في ملفات نزع الملكية) في التنفيذ، قصد الوقوف على مكامن التعثر وتذليلها والحث على تسريع وتيرة الإجراءات التقنية لنقل ملكية العقارات إلى الإدارة قصد تحرير التعويض المحكوم به والذي يكون في كثير من الأحوال مودعا لدى صندوق الإيداع والتدبير، لتيسير تسليمه للمنزوعة ملكيته.

خاتمة:

لا يجادل أحد في أن الامتناع عن التنفيذ أصبح واقعا تنبه له المشرع عند تنظيمه لإحدى مؤسسات الحكامة (الوسيط)، عندما اعتبرت مقتضيات المادة 41 من القانون المحدث لها والتي تنص على إجراءات مواجهة الامتناع غير المبرر عن التنفيذ بما في ذلك رفع تقرير إلى رئيس الحكومة وتوصية إلى الإدارة المعنية لتحريك المتابعة التأديبية[135].

وبصرف النظر عن أي إجراء قضائي يمكن استعماله للوصول إلى تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام، فإن تصريف الملفات التنفيذية وتصفية ما تراكم منها يقضتي وضع مخطط واضح لتصفية المديونية الناتجة عن الأحكام خلال مدة زمنية محددة.

كما أن التعامل مع مشاكل التنفيذ يقتضي فتح حوارات جادة ومسؤولة بين أطرافه والجهة القضائية المشرفة عليه، حوارات تقوم على عدم التأثر بأصل النزاع بعدما انتهى بحكم قطعي ونهائي، في أفق إنهاء جذري لذلك النزاع، بمصاحبة أطراف التتفيذ وبحث مختلف الحلول والاقتراحات التي توفرها الإمكانيات القانونية والمحاسباتية والإدارية.

ومن جهة أخرى، فإن معضلة التنفيذ لا يمكن حلها بمجرد وضع إجراءات لتصفية المخزون بمعزل عن وضع استراتيجية واضحة للوقاية من النزاعات والحد منها، تقوم على تحصين تصرفات الإدارة من خلال احترام قراراتها لمبادئ المشروعية، ثم تمتين وتجويد آليات الدفاع عنها أمام القضاء.

وأخيرا، فإن مداخل تسريع التنفيذ في مواجهة الجماعات الترابية تقتضي اتخاذ تدابير تشريعية ومحاسباتية وإدارية، ووضع خطط مرحلية للتنفيذ تستحضر أدوار سلطات المراقبة الإدارية عند التأشير على ميزانياتها وضمان تناسب الاعتمادات المخصصة للتنفيذ مع الكتلة العامة للمديونية وفي إطار خطة واضحة ومحددة زمنيا لتصفية تلك المديونية، إضافة إلى

[135] أنظر مقتضيات المادة 41 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة وسيط المملكة، ظهير شريف رقم 1.19.43 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019)، جريدة رسمية عدد 6765 بتاريخ فاتح أبريل 2019.

استحضار ذلك في توزيع حصص الجماعات الترابية المعنية من الضريبة على القيمة المضافة وإعادة استعمال الفائض السنوي للميزانية وجعله مؤشرا فيما يخص نفقات الاستثمار المبالغ في تقديرها أو التي لا حاجة لها بالنظر إلى المعطيات الواقعية الخاصة بكل جماعة. مع دراسة إمكانية تمويل مبالغ التنفيذ وإيجاد صيغ تشريعية له سواء على مستوى دور ووظائف صندوق التجهيز الجماعي أو على مستوى تحديد أوجه تخصيص عائدات بعض موارد الجماعات من ضرائب ورسوم.

قواعد المحاسبة العمومية
المؤطرة لتنفيذ الأحكام القضائية

السيد محمد المصمودي
رئيس قسم مالية الدولة
بالخزينة العامة للمملكة

حضرات السيدات والسادة،

الحضور الكريم كل باسمه وصفته والاحترام الواجب له،

بادئ ذي بدء، أود أن أعرب عن ابتهاجي بالمشاركة في هذه المناظرة الرفيعة التي تتناول موضوعا بالغ الأهمية وهو:

" تدبير منازعات الدولة، مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية "

وأستغل هذه الفرصة الثمينة كذلك لأعبر عن امتناني وتقديري للقائمين على هذه المبادرة الرائدة الذين أحسنوا إعدادها وتنظيمها باختيار شعار جامع وطموح يلخص بعمق ماهية تدبير منازعات الدولة ومفاعيله، مما أتاح لنا فضاء فكريا راقيا لتبادل الرؤى والتحليل العميق.

كما يسعدني أن أشارك في أعمال **الورشة الثالثة** التي تتناول موضوع:

"الإشكالات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية، استرداد المال العام"

وذلك من خلال مداخلتي التي ستتمحور حول:

" قواعد المحاسبة العمومية المؤطرة لتنفيذ الأحكام القضائية"

حضرات السيدات والسادة

لا يخفى على حضراتكم ما يكتسيه هذا الموضوع من أهمية بالغة وراهنية خاصة، تبرز في هاته المرحلة التي تمر بها بلادنا والتي تتميز بإرساء دعائم السلطة القضائية المستقلة الضامنة لمرتكزات دولة الحق والقانون بشكل يضمن للجميع، أفرادا وجماعات، مؤسسات عامة وخاصة، الحق في الاحتماء بقضاء فعال ومستقل ومنصف وضامن للحقوق والحريات والمراكز القانونية.

وكما لا يخفى على كريم علمكم، فإن إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد أشخاص القانون العام تكتسي قدرا كبيرا من الأهمية ومن التعقيد في آن واحد، فهي مهمة من زاوية أن تنفيذ الأحكام القضائية هو الهدف الأسمى المتوخى من اللجوء إلى القضاء كما أن عدم التنفيذ أو التأخير والمماطلة فيه لمن شأنه أن يلحق ضررا جسيما بالمحكوم له ويؤثر سلبا على مصداقية الأحكام وعلى ثقة المواطنين في القضاء.

هاته الأهمية تنبع أيضا من كون تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام، سواء كانوا جماعات ترابية أو مؤسسات عمومية، هو التعبير الأسمى عن مبدإ المشروعية التي تعتبر مناط تأسيس وكيان دولة الحق والقانون.

هذا من جهة الأهمية التي تكتسيها هذه الإشكالية، أما من جهة التعقيد الذي يشوبها فإنه مرتبط بحالة تقاعس الإدارة ويطرح سؤال كيفية إجبار أشخاص القانون العام على التنفيذ. ذلك أن المقتضيات المسطرية المتعلقة بالتنفيذ على أموال أشخاص القانون العام يجب أن تأخذ بعين الاعتبار كون المال العام مرتبط بتحقيق المنفعة العامة وأن توفق بين واجبين دستوريين مركزيين: ينصرف الأول كما أسلفنا أعلاه إلى تجسيد مبدأ المشروعية عبر تنفيذ الأحكام القضائية النهائية وتمكين الصادرة لفائدتهم تلك الأحكام من مقتضياتها وتمتيعهم بالحقوق والمزايا المترتبة عنها. والواجب الدستوري الثاني يترجم الحرص على احترام مبدإ استمرارية المرفق العمومي ضمانا لاستمرار تحقق المنفعة العامة.

ومن هذا المنطلق، سيكون الخط الناظم لهذه المداخلة هو محاولة تمحيص النظر في جدلية هذا التوفيق بين هذين المطلبين، تنفيذ الأحكام من جهة واستمرارية المرفق العمومي من جهة أخرى.

ولهذه الغاية، سوف أبدأ بتبيان مدى متانة العلاقة والترابط بين مبادئ المالية العمومية وقواعد المحاسبة العمومية من جهة، واستمرارية المرفق العمومي من جهة أخرى.

أولا، يكتسي **مبدأ توازن ميزانية** الدولة والجماعات الترابية أهمية بالغة في هذا الصدد، لأنه يتعلق بضمان توفر الموارد الكافية لتغطية المصاريف اللازمة لاستمرار الخدمة العمومية. ذلك أن هذه الاستمرارية تبقى رهينة ببرمجة الموارد في موازنة تامة مع برمجة الاعتمادات الكفيلة بتغطية كافة النفقات المرتبطة بالسير العادي للمرافق العمومية.

وهنا تبرز إحدى أولى المسؤوليات الملقاة على عاتق المدبرين العموميين علاقة بتنفيذ الأحكام القضائية، ألا وهي مسؤولية برمجة الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارات أو الجماعات الترابية التي يديرونها.

ثانيا، مبدأ تخصيص الاعتمادات الذي يعني أن المشرع يرخص للحكومة بإنجاز النفقات اللازمة لاستمرار المرافق العمومية وفقا للبرمجة المسبقة التي تقوم بها القطاعات الوزارية بناء على المعطيات الموضوعية المرتبطة بسير المرافق العمومية التي تدبرها. ونفس الأمر ينطبق على الأجهزة التداولية والأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية وللمؤسسات العمومية. وتجب الإشارة على هذا المستوى إلى أن استعمال الاعتمادات المفتوحة بمقتضى قانون المالية، أي المرخص بها من لدن المشرع، تأتي مبوبة في بنود تخصصها للنفقات بحسب طبيعتها وتكون موزعة على برامج ومشاريع وعمليات تتعلق بتجهيز أو بتسيير مرافق عمومية محددة. وإن كل إخلال بهذا التخصيص يعد خرقا لإرادة المشرع ويهدد استمرارية المرفق العمومي، إذ أن صرف اعتمادات ما في غير ما خصصت له هو بمثابة بتر للاعتمادات اللازمة لاستمرار المرفق العمومي التي كان سيستفيد منها.

ثالثا، مبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي، الذي يعتبر مرتكزا أساسيا لنظام المحاسبة العمومية المغربية. لابد هنا من أن نستحضر أن هذا المبدأ هو المكون الأساسي لنظام مراقبة النفقات العمومية ببلادنا، المبني على ازدواجية المتدخلين في صفتين اثنتين، صفة الآمر بالصرف و صفة المحاسب. وقد أناط نظام المحاسبة العمومية عمليات الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها بمجال تصرف الآمر بالصرف، بينما أوكل للمحاسب مهمة الأداء فقط، تنفيذا للأمر بالصرف المتوصل به. كما أن المقتضيات التنظيمية المتعلقة بمراقبة نفقات الدولة قد أوكلت للمحاسب العمومي مهمة التأشير على مقترحات الالتزام بالنفقات وعلى أوامر الأداء بعد إعمال المراقبة على مشروعيتها وعلى صحتها.

ومن بين أوجه المراقبة، يتوجب على المحاسب العمومي التأكد من توفر الاعتمادات الضرورية لتغطية النفقة والمخصصة لهذا الغرض بمقتضى الترخيص البرلماني المتمثل في قانون المالية للسنة بالنسبة للدولة وفي ترخيص المجلس بالنسبة للجماعات الترابية. ويجدر التنبيه هنا إلى أن نقطة المراقبة هذه، المتعلقة بتوفر الاعتمادات، لها ارتباط وثيق بمبدإ تخصيص الاعتمادات السالف الذكر.

إن دور المحاسب العمومي إذن يكمن في المساهمة في المحافظة على المال العام من جهة وفي المشاركة في السهر على احترام المبادئ والقواعد التي من شأنها المحافظة على التوازن الميزانياتي وعلى استمرار المرفق العمومي من جهة أخرى.

رابعا، مبدأ وحدة الصندوق (أو وحدة الحساب) والذي مفاده أن موارد الدولة أو الجماعة الترابية تكون موحدة في حساب أوحد. وأما عن علاقة هذا المبدإ باستمرارية المرفق العمومي فإنها تتجلى في كون استعمال الموارد في غير ما تمت برمجته والترخيص به في إطار ميزانية الدولة أو الجماعة الترابية المعنية يشكل عرقلة مباشرة لاستمرار المرفق العمومي، لأن النفقات المبرمجة تصبح غير ممكنة الأداء بفعل انعدام الموارد الكافية.

وإن الغاية من وراء التذكير بهذه المبادئ والقواعد هو تبيان التسلسل المنطقي والمباشر بين استمرارية المرفق العمومي المنصوص عليه في الدستور، ومبدإ تخصيص الاعتمادات

المنصوص عليه في القانون التنظيمي للمالية، ومبدإ الفصل بين مهام الآمر بالصرف ومهام المحاسب، ومبدإ وحدة الصندوق.

وقد ارتأيت أنه من الضروري التذكير بهذه المبادئ والقواعد لنتبين جميعا جدلية التوفيق بين المبدأين الدستوريين المتمثلين في لزوم تنفيذ الأحكام القضائية ولزوم استمرارية المرفق العمومي.

وإنه لجدير بالتأكيد على أن هذه المبادئ ليست عائقا أمام تنفيذ الأحكام القضائية، بل هي آليات قانونية وتنظيمية تؤسس لتوازن دقيق بين إلزامية تنفيذ الأحكام القضائية، وبين ضرورة احترام قواعد التدبير المالي المنضبط، بما يضمن استمرارية المرافق العمومية. ثم إن هذا التوازن يكتمل بمبدإ عدم قابلية الأموال العمومية للحجز.

السيدات والسادة، الحضور الكرام، إن المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020، قد أنشأت مسطرة تروم التوفيق بين مستلزمات احترام المبدأين، مبدأ نفاذ الأحكام القضائية من جهة ومبدأ استمرار المرفق العمومي من جهة أخرى، بأن أعادت الأمور إلى نصابها وألزمت الآمر بالصرف بالتنفيذ في حالة توفر الاعتمادات المالية أو العمل على توفيرها خلال مدة أقصاها 4 سنوات.

إن المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 تنص في فقرتها الأولى على أنه <<يتعين على الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الآمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية.

في حالة صدور حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ يلزم الدولة أو جماعة ترابية أو مجموعاتها بأداء مبلغ معين، **يتعين الأمر بصرفه داخل أجل أقصاه 90 يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية.>>**

وحيث بالرجوع إلى هذه الفقرة من مقتضيات المادة 9 نجد أن التزامات المحاسب العمومي تتحدد كما يلي:

عند التنفيذ بناء على أمر سابق بالأداء، وهي الحالة التي لا تثير أي إشكال قانوني، وتمارس وفق عمليات الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بأدائها، يعمد المحاسب العمومي وبمجرد توصله بمقرر بتسديد النفقة، إلى الأداء في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية لغرض التنفيذ.

و نصت الفقرة الثانية من مقتضيات المادة 9 من قانون المالية 2020 على أنه :

<< وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الآجال المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه.>>

و حيث إن هذه الفقرة حددت حدود مسؤولية المحاسب العمومي في الأداء التلقائي عند تقاعس الآمر بالصرف عن الأداء داخل أجل التسعين (90) يوما المنصوص عليه في المادة التاسعة المشار إليها آنفا، في هذه الحالة فإن المحاسب العمومي، وبناء على محضر الامتناع المحرر في مواجهة الآمر بالصرف المعني، مشفوعا بشهادة تسليم الإعذار بالتنفيذ إلى هذا الأخير، ومرفقا بنسخة من الحكم موضوع التنفيذ مذيلة بالصيغة التنفيذية طبقا لمقتضيات الفصل 433 من قانون المسطرة المدنية، يقوم بصرف النفقة تلقائيا وبدون أمر سابق بالأداء وتحويلها إلى صندوق كتابة الضبط بالمحكمة المعنية، بعد إعمال المراقبة التي تنصب على التأكد أولا و **قبل كل شيئ من توفر وكفاية الاعتمادات و/ أو الموارد المرصودة لذلك، حسب الحالة.**

أما الفقرة الثالثة من مقتضيات المادة 9 من قانون المالية 2020 فقد نصت على أنه:

<< إذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، **على أن يقوم الآمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع سنوات وفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية.>>**

وحيث بالرجوع إلى هذه الفقرة من مقتضيات المادة 9 نجدها صريحة وواضحة في تحديد مسؤوليات كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي. فيبقى بذلك تنفيذ أي حكم نهائي متوقفا

على تطبيق مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020، وقواعد المحاسبة العمومية التي تلزم الآمر بالصرف بتوفير الاعتمادات وإصدار الأمر بالصرف وإحالته على لمحاسب المعني.

وبهذا يكون المشرع المغربي قد ابتكر حلّا قانونيا وسطا من شأنه ضمان حقوق المواطنين، وهو الشيء الذي لا يسعنا إلا أن ننوه به والذي يتوجب على الآمرين بالصرف خصوصا الحرص على تفعيله وممارسته السليمة على أرض الواقع.

وفي النهاية، وجب التنبيه إلى ضرورة سهر السلطات العمومية المختصة على تطبيق الآمرين بالصرف لمقتضيات المادة 9 السالفة الذكر ولا سيما توفير الاعتمادات المتناسبة مع مبالغ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التي ينتمون إليها.

وبشكل عام، وبما أن تنفيذ الأحكام القضائية هو الحلقة الأخيرة في مسار الدعاوى القضائية، فإن حسن تدبير هذا الجانب يبقى مرتبطا بحسن تدبير المنازعات من قبل نشأتها، أي بالعمل على تفادي الخلافات ما أمكن وتطوير آليات التحكيم والوساطة والصلح، وفي حالة المنازعة القضائية، تدبيرها بما يلزم من الإحكام وجيد الحكامة للمحافظة على المال العام وعلى مصالح الشخص العمومي المعني. ومن أوجه الحكامة الجيدة السالفة الذكر، وجب التأكيد على:

- هيكلة مصالح الشؤون القانونية واليقظة والمنازعات بمختلف القطاعات والمؤسسات والمقاولات العمومية ومدها بالوسائل الكافية والموارد البشرية المتخصصة وخلق آلية لتحفيزها؛

- وضع آلية قانونية للتحكم في تكلفة المنازعات من أجل الحفاظ على توازنات المالية العمومية واستمرارية المرفق العمومي. ويجب الانتباه بهذا الخصوص إلى صعوبة توقع المبالغ المالية الواجب رصدها لتنفيذ الأحكام القضائية، إضافة إلى لزوم اتخاد ما يلزم من التدابير لأداء ما تراكم من مستحقات غير منفذة، وحضر كل الممارسات التي من شأنها أن تولد تراكم

مستحقات مالية جديدة بسبب أحكام غير منفذة، وعلى رأس هذه الممارسات، الاعتداء المادي؛

- إرساء منظومة للرقابة الداخلية على أساس المعايير المعمول بها تخص جل مراحل تدبير المنازعات القضائية للدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية وتمكن من ضبط المخاطر وسن المساطر ذات الصلة وتحديد المسؤوليات ومستويات المراقبة الواجب إعمالها بما في ذلك التحيين الدوري لهذه المنظومة الذي يمكن أن يناط بلجنة تنسق أشغالها الوكالة القضائية للمملكة؛

- اعتماد مؤشرات نجاعة الأداء المتعلقة بتدبير المنازعات القضائية والإدارية من طرف القطاعات المعنية بهذه الإشكالية في إطار برمجتها المالية متعددة السنوات؛

- إحداث منصب خبير مرجعي في الشؤون القانونية والقضائية بالإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية؛

- العمل على إعداد تصور شامل حول عقود التأمين على المسؤولية التي تبرمها الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية ودراسة الجدوى، وتحديد الحالات التي يمكن أن تشملها عقود التأمين وتوسيع نطاقها إلى بعض حالات المسؤولية التي لا يمكن تفاديها وذلك لتخفيف آثارها المالية على ميزانية الدولة.

كانت هذه بعض الاقتراحات التي رجوت من خلالها الإسهام في مخرجات المناظرة الرامية إلى تعزيز تدبير المنازعات القضائية والوقاية منها، وأشكركم على حسن إصغائكم.

إيقاف تنفيذ الأحكام
ودوره في حماية المال العام

السيد بوطلحة امبارك
رئيس قسم بمديرية الشؤون المدنية
والمهن القانونية والقضائية بوزارة العدل

إن الحماية القضائية للحقوق لا تتحقق بمجرد صدور الحكم، بل تبقى هذه الحماية رهينة بتحقيقها على ارض الواقع، بحيث لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، كما جاء في رسالة الفاروق عمر بن الخطاب الى قاضيه على البصرة ابي موسى الاشعري ومن بعده سائر القضاة، وذلك لتكريس الاحترام الواجب للمقررات القضائية النهائية والقابلة للتنفيذ حفاظا على هيبة وسمعة القضاء، تجسيدا لمقتضيات الفصل 126 من الدستور الجديد لسنة 2011 الذي ينص على انه " يجب على الجميع احترام الاحكام النهائية الصادرة عن القضاء ".

وتشكل مرحلة التنفيذ أهم مرحلة في عمر الدعوى المدنية ، كونها تتصل اتصالا وثيقا بتحقيق الامن القضائي .ونظرا لما ينطوي عليه تنفيذ الاحكام القضائية من خطورة على أموال المنفذ عليه ، في بعض الأحيان خصوصا أمام وجود إمكانية إلغاء ذلك الحكم بعد الطعن فيه ومراجعته امام الجهات القضائية المختصة ،فإنه كان لابد من أن لا يتم اللجوء إلى تنفيذ الاحكام القضائية كمبدأ عام إلا بعد أن يصير الحكم مكتسبا لقوة الشيء المقضي به، غير أن هذا المبدأ هو بدوره ينطوي على خطورة بالنسبة للمحكوم له، لأن من شأن التأخر في التنفيذ أن تضيع حقوق لا تقبل الانتظار إلى أن تصبح الأحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، الشيء الذي دفع المشرع إلى إقرار التنفيذ المعجل بنوعيه القانوني والقضائي الذي يكرس لعدالة

اجتماعية تأخذ بعين اعتبار ظروف المحكوم له ، وفي بعض الأحيان ظروف القضية ويزرع ثقة المتقاضين في جهاز القضاء.

ولتجاوز الاكراهات والتحديات القانونية من جهة أخرى التي قد تترتب عن تنفيذ الاحكام قبل صيرورتها باتة، والتي قد يتم ابطالها او التراجع عنها من محكمة الطعن، لاسيما أمام صعوبة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، وتعذر التنفيذ العكسي، فإنه تم إقرار مؤسسة إيقاف تنفيذ الأحكام بقوة القانون عندما يمارس المحكوم عليه الطعن أمام محكمة النقض كمحكمة قانون.

وعليه ، فانه يمكن أن يشمل الإيقاف كأنجع وسيلة لتعطيل التنفيذ ، الاحكام المشمولة بالنفاذ المعجل القضائي من طرف المحاكم ، كما يشمل كذلك إيقاف تنفيذ الاحكام المشمولة بالنفاذ المعجل القانوني بشكل غير مباشر نتيجة التصريح وجود صعوبة واقعية او قانونية فهي عقبة تحول دون التنفيذ الجبري من طرف القضاء المختص ، وان كان يرى الاستاذ محمد السماحي في اطروحته تحت عنوان نظام التنفيذ المعجل للأحكام المدنية في القانون المغربي - دراسة مقارنة- ، ان المسؤولية عن التعسف في ذلك تختلف بالنسبة لنوعيه بالنظر الى ان القضائي رخصة والقانوني حق .

ومن اجل مقاربة هذا الموضوع الذي تتقاطع فيه حقوق المنفذ له مع المنفذ عليه والغير خلال مسطرة التنفيذ اذا كان التنفيذ الذي يجري يمس حقوقه ويضر بمصالحه ، والوقوف على الاختيارات التشريعية التي تبنى المشرع في معالجة هذ الموضوع الشاق في مجال الحماية القضائية في ضوء مشروع قانون المسطرة المدنية الجديد ، ومختلف اليات القانونية التي اتخذ المشروع لتجاوز كل التحديات التي تعترض هذا الامر عندما يتعلق الامر بالتنفيذ على اشخاص القانون العام اللذين تتوفر فيهم مختلف الضمانات القانونية التي تشكل ضمانة للمنفذ له ، مما يجعل كفة الإدارة ترجح على حساب المحكوم له في تبني مقتضيات تشريعية تصون المال العام وتحول دون اهداره لاعتبارات غير حقيقية تكون خلال ممارسة عملية التنفيذ، مما يفرض التريث الى حين استنفاذ كافة طرق الطعن العادية وغير العادية .

لذلك سوف نقسم هذا العرض الى محورين الأول نخصصه لإيقاف التنفيذ امام محاكم الموضوع، والثاني نخصصه لإيقاف التنفيذ أمام محكمة النقض .

المحور الأول : إيقاف التنفيذ امام محاكم الموضوع:

إن حصول المحكوم عليه على صيغة النفاذ، لا يكفي في ذاته ليصل به الى حقه ولا يرفع النزاع نهائيا عن يد القضاء، وان كان ذلك يسرع فورا في تحريك مسطرة التنفيذ ويفتح امام المحكوم عليه باب اخر من الحماية المؤقتة.

إن هذا الباب القانوني هو إيقاف التنفيذ أي وجوب الامتناع والتوقف عن القيام بأي إجراء من إجراءات التنفيذ الجبري التي تجري في مواجهة المنفذ عليه في الحالة التي لم يلجأ فيها بعد إلى تنفيذ الحكم المطلوب إيقاف تنفيذها و انهائه، وهذا الامر لا يقرر تلقائيا، بل لا بد من سلوك المسطرة التشريعية المقررة لذلك من اجل تأجيل التنفيذ او إيقافه مؤقتا الى حين رفع الاستشكال المثار بشأنه ممن له مصلحة في ذلك.

وتكمن أهمية موضوع إيقاف تنفيذ الاحكام المدنية كحواجز قانونية يقيمها المنفذ عليه في وجه القوة التنفيذية، فيما يطرحه من إشكالات عملية عندما يتم التراجع عن الحكم المنفذ، مما فتح الباب أمام الاجتهاد القضائي ليبتكر حلول قضائية توازن بين حقوق الطرفين تسهم في تكريس النجاعة القضائية خلال مرحلة التنفيذ، وفق ما يقتضيه ضمان استقرار المعاملات الاقتصادية من خلال الحفاظ على الذمة المالية للمحكوم عليه، ومدى تحقيق مؤسسة إيقاف تنفيذ الأحكام المدنية في التشريع المغربي للأمن القانوني والقضائي.

وعلى ضوء هذه الإشكالية، سنحاول تسليط الضوء على مؤسسة إيقاف التنفيذ من خلال النفاذ المعجل القضائي وإيقاف التنفيذ للنفاذ المعجل القانوني، وذلك للوقوف على أهم الجوانب الحمائية لكل من المحكوم عليه والمحكوم له، على أساس الوصول إلى مدى مساهمة القضاء في التوفيق بين المصالح المتباينة في ظل النصوص التشريعية المؤطرة لإيقاف التنفيذ.

المبحث الأول: إيقاف تنفيذ الأحكام المشمولة بالنفاذ المعجل القضائي:

ان النفاذ المعجل للأحكام القضائي سواء كليا او جزئيا يقتضي تنفيذ الحكم حتى ولو لم يكن نهائيا، وذلك رعاية للمحكوم له في حالات خاصة، بحيث أن الأصل أن طرق الطعن العادية توقف تنفيذ الأحكام بمجرد سلوكها، وهو ما أشار له المشرع في الفصل 132 من ق.م.م. بالنسبة للتعرض عندما نص على انه:" **يوقف التعرض التنفيذ ما لم يؤمر بغير ذلك في الحكم الغيابي..." ، وأكد عليه بالنسبة للاستئناف بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 134 من ق م م بقوله :" يوقف أجل الاستيناف، والاستيناف نفسه داخل الأجل القانوني التنفيذ ..."** .

ويكون النفاذ المعجل القضائي في هذه الحالة بمقتضى حكم قضائي يصدر بناء على طلب من طالبه وجوبيا ، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من الفصل 147 من ق م م التي تنص على انه:" يجب أن يؤمر بالتنفيذ المعجل رغم التعرض أو الاستيناف دون كفالة إذا كان هناك سند رسمي أو تعهد معترف به، أو حكم سابق غير مستأنف "، أو جوازيا في غير الحالات المشار اليها أعلاه في اطار السلطة التقديرية للمحكمة التي تراعي في ذلك ظروف القضية او الظروف الاجتماعية للمحكوم له و التي يجب توضيحها.

والمشرع المغربي وعيا منه بما قد يترتب على التنفيذ المعجل القضائي لحكم لم يصبح بعد نهائي وقابل للتنفيذ بالطريق العادي من ضرر يلحق المحكوم عليه ، خصوصا ان امكانية الغاء الحكم المنفذ تبقى واردة عن طريق التعرض والاستئناف، مع صعوبة ارجاع الحالة الى ما كانت عليه، لذلك قرر ضمانة قانونية لحماية المحكوم عليه، والمتمثلة في امكانية وقف التنفيذ المعجل القضائي، ولما كانت هذه الامكانية من شأنها ان تضر بالمحكوم له أيضا نتيجة التأخر في التنفيذ رغم حاجته الملحة له ، فإن المشرع احاطها بضوابط دقيقة وضمانات تشريعية يتعين احترامها.

فما هي شروط إيقاف التنفيذ؟

إن طلب إيقاف التنفيذ من اهم الإصلاحات التي حمل قانون 1974/9/28 المتعلق بقانون المسطرة المدنية بحيث نظمه المشرع من خلال الفصل 361 الذي ألغى مقتضيات الظهير

الشريف الصادر في 1944/6/14 التي كانت تقضي بتوقيف التنفيذ في مواجهة الإدارات العمومية بأداء كفالة بنكية من المحكوم له بصندوق الخزينة العامة او صناديق إحدى الإدارات.

ودعوى ايقاف التنفيذ لا تختلف عن باقي الدعاوى فيما يتعلق بالشروط العامة للتقاضي المنصوص عليها في الفصل الاول من قانون المسطرة المدنية، وفي مقابل ذلك فإنها تستقل بشروط خاصة.

أولا: الشروط الشكلية:

1- تقديم طلب الإيقاف:

بالرجوع الى الفصل 147 من قانون المسطرة المدنية يمكن أن نستشف على أن إيقاف تنفيذ الأحكام المشمولة بالنفاذ المعجل القضائي يتطلب تقديم طلب امام المحكمة المراد ايقاف التنفيذ الذي يجري بدائرة نفوذها، مما يفيد انه لابد ان يكون التنفيذ لا زال ساريا في مواجهة المنفذ عليه، وهو ما يستشف من الفقرة الخامسة من الفصل المذكور التي تقضي بأنه يمكن الأمر بإيقاف التنفيذ المعجل لمدة معينة او تعليق متابعة التنفيذ كليا أو جزئيا.

وفيما يتعلق بالمطالبة بإيقاف التنفيذ قبل الشروع فيه، فإن القضاء يرتكز في قبوله للطلب على أساس المصلحة المحتملة، بحيث ان طالب الإيقاف مهدد بخطر تنفيذ السند التنفيذي الذي يمكن أن يتم من ساعة إلى أخرى مما يكون معه طلبه مقبولا قانونا، وهو ما يتماشى مع ما نص عليه المشروع الجديد في المادة 12 التي تجيز رفع دعوى على أساس مصلحة محتملة لدرء ضرر محدق، على انه بعد تمام التنفيذ فإن القضاء يصبح غير مختص في طلبات إيقاف التنفيذ الذي استنفذت محكمة التنفيذ ولايتها بشأن موضوعه.

2- الادلاء بما يفيد تقديم طعن بالاستئناف او التعرض:

وبالرجوع إلى الفقرة الثالثة من الفصل 147 من ق.م.م.، فإنه يشترط في تقديم طلب إيقاف التنفيذ أن يكون بالتبعية للطعن سواء التعرض أو بالاستئناف، اذ على طالب الإيقاف

ان يدلي بما يفيد استئنافه للحكم المراد إيقاف تنفيذه. والمشرع قصر إيقاف التنفيذ على طرق الطعن العادية فقط امام محاكم دون غيرها من طرق الطعن.

أما بخصوص طبيعة التبعية ما بين طلب الإيقاف والطعن المقدم لمحكمة الموضوع من حيت وقت تقديم الطلب، فإنه لا يوجد أجل لتقديم طلب الإيقاف بحيث أن المحكوم عليه يحق له تقديم طلب الإيقاف حتى بعد صدور الأمر بالتخلي من لدن القاضي المقرر في إطار الطعن المقدم بشأن الحكم المراد إيقافه.

ثانياً: الضوابط الموضوعية:

بداية لابد من الاشارة الى ان الجهة المختصة في الحكم بإيقاف تنفيذ الحكم المشمول بالنفاذ المعجل القضائي، تكون هي المحكمة وليس رئيس المحكمة الابتدائية أو الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف في نطاق الفصلين 149 و436 من ق.م.م، فالطلب يقدم امام محكمة موضوع طعن سواء بالتعرض أو الاستئناف حسب ما هو صريح بالفقرة الثالثة من الفصل 147 من قانون المسطرة المدنية ويتم ذلك بمقال مستقل عن الدعوى الأصلية أمام المحكمة التي تنظر في الطعن.

وبالنسبة لايقاف تنفيذ الأحكام الصادرة في إطار الدعوى المدنية التابعة، فانه بالرجوع الى المادة 392 من قانون المسطرة الجنائية، فإن المشرع خول للمحكمة الزجرية وهي تبت في الدعوى المدنية التابعة إمكانية الأمر بالتنفيذ المعجل وذلك فيما يرجع لأداء التعويض الناجم عن الضرر كلا أو بعضا شريطة تعليل ذلك، والسؤال المطروح هنا هو ما مدى إمكانية إيقاف تنفيذ الحكم المشمول بالنفاذ المعجل القضائي في هذا الإطار، وما هي الجهة التي يعهد لها بذلك إذا جاز إيقاف التنفيذ؟

وبصدور قانون المسطرة الجنائية الحالي رقم 22.01 فإن المشرع حسم الخلاف القضائي بخصوص اعتماد قواعد المسطرة المدنية لإيقاف تنفيذ الأحكام المشمولة بالنفاد المعجل في إطار الدعوى المدنية التابعة من خلال الفقرة الأخيرة للمادة 392 من ق.م.ج. والتي أجازت تقديم

طلب إيقاف تنفيذ الحكم البات بالتعويض والمشمول بالنفاذ المعجل أمام غرفة الجنح الإستئنافية وهي تبت في غرفة المشورة.

ولا شك ان القراءة المعمقة للفصل 147 من قانون المسطرة المدنية يمكن أن تخلص أن المشرع استلزم توفر شروط موضوعية تتمثل في الاستعجال وكذا شرط ترجيح إمكانية الغاء الحكم المطعون فيه.

فشرط الاستعجال يمكن ان يستنتج انطلاقا من الفقرة الرابعة من الفصل المذكور، إذ يتوجب على غرفة المشورة أن تصدر حكمها داخل أجل 30 يوما، وكذا ما ورد في الفقرة الثالثة، حيث استوجب تقديم طلب إيقاف التنفيذ بمقال مستقل، كما اوجب على المحكمة ان تستدعي الأطراف بمجرد ما يحال عليها المقال، في حين أن المشروع الجديد جعل الامر مسألة اختيارية، بحيث ان استدعاء الأطراف يبقى بيد المحكمة، غير أن ما يمكن أن نسجله في هذا الإطار أنه لا يترتب أي جزاء إذا لم تحترم المحكمة الآجال المذكورة، أمام ما قد ينتج عن هذا التأخير من ضرر بالمحكوم عليه خصوصا عندما يشرع المحكوم له في التنفيذ.

وعنصر الاستعجال يفترض ضمنيا في طلب إيقاف التنفيذ متى كان جاريا في مواجهة المحكوم عليه، وذلك كلما كان من شأن تنفيذ الحكم إلحاق ضرر يتعذر تفاديه على المحكوم عليه، فمن حقه المطالبة بإيقاف التنفيذ الى حين البت في طعنه.

اما بخصوص شرط رجحان إلغاء الحكم المطعون فيه، فيقصد به ترجيح الغاء الحكم في الموضوع وليس فيما قضى به من تنفيذ معجل، لأن المحكمة إنما تتفحص ظاهر الوثائق في مرحلة إيقاف التنفيذ ولا يتبين لها وجه الحكم إلا بعد أن يقدم الأطراف مستنتجاتهم ووثائقهم، وهذا الشرط لم يرد في الفصل 147 من قانون المسطرة المدنية بشكل صريح ولا بشكل ضمني، عكس المشرع المصري الذي نص على هذا الشرط بشكل صريح في المادة 292 من قانون المرافعات المصري الذي نص " **... وكانت أسباب الطعن في الحكم أو الأمر يرجح معه إلغاءه."**

وأمام سكوت المشرع عن ذكر هذا الشرط فيمكن التأصيل له من خلال السلطة التقديرية الممنوحة لغرفة المشورة للحكم بوقف التنفيذ، إذ أنها ستأخذ بعين الاعتبار مدى احتمال الغاء

الحكم في تقدير الاستجابة للطلب أو رفضه، فرجحان الحكم أو تعديله متروكا لتقدير المحكمة تستخلصه من الأسباب المعروضة عليها. وهو يمنح قاضي الإيقاف رقابة غير مباشرة على الحكم المراد تنفيذه وفق رؤية استباقية تستند الى كفاءته المهنية وتجربته القضائية.

وتبعا لذلك يمكن لها ربط التنفيذ بأجل معين أو تعليقه على شرط إيداع كفالة بنكية او نقدية ويكون بذلك المشروع الجديد قد بين المقصود بالكفالة بموجب المادة 223 التي يلزم المحكوم عليه ايداعها لإيقاف التنفيذ، وذلك إلى حين البت في موضوع الطعن المرفوع إلى المحكمة،

والفصل 147 لم ينص على إلزامها بتعليل حكمها الصادر بإيقاف التنفيذ، الا ان المقاربة القضائية لمحاكم الموضوع تعلل حكمها تعليلا عاما مجملا دون ان تبرز المسببات التي ترتكز عليها ويتوخى القضاء في ذلك عدم بيان موقف المحكمة من الحكم المطعون فيه وانما تعلل بالقدر الذي يقنع الاطراف بالمسلك الذي اعتمدته في تقرير الايقاف اخذا بعين الاعتبار طبيعة الطلب، فهو الى حد ما وقتي يرتبط بمآل الطعن سواء الاستئناف او التعرض.

والمشرع المغربي لم ينص في إطار المقتضيات المنظمة لمسطرة وقف التنفيذ عن مدى إمكانية الطعن في الحكم القاضي برفض إيقاف التنفيذ، عكس المشرع المصري الذي نص في المادة 220 من قانون المرافعات بجوازية الطعن في الأحكام الصادرة في مسطرة إيقاف التنفيذ بالاستئناف فقط.

وتجدر الإشارة إلى أن المسودة مشروع قانون المسطرة المدنية قد جعلت قرارات غرفة المشورة غير قابلة للطعن بالتعرض فقط ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، مما يعني أن تلك القرارات قابلة لطرق الطعن الأخرى وفقا للقواعد العامة.

المبحث الثاني: وقف تنفيذ الأحكام لوجود صعوبة في التنفيذ:

مما لا شك فيه أن العدالة تقتضي تنفيذ الاحكام بمجرد صدورها اذ ان مرحلة تنفيذ الحكم القضائي تعتبر أبرز مرحلة في عمر الخصومة القضائية كونها تتصل اتصالا وثيقا بالأمن القضائي، غير ان عملية التنفيذ في غالب الأحيان لا تمر في شكلها الطبيعي بحيث عادة ما تعترضها صعوبات، هذه الأخيرة يقصد بها المنازعات الواقعية و القانونية التي يثيرها المحكوم عليه أو المحكوم له او الغير بشأن تنفيذ الاحكام أو السندات القابلة للتنفيذ امام قاضي الأمور المستعجلة قصد اتخاذ إجراء يتميز بالطابع الوقتي هو وقف التنفيذ .ولئن كانت الاحكام المشمولة بالنفاذ المعجل بقوة القانون لا تقبل ايقاف التنفيذ من طرف قضاء الموضوع ، فان محكمة النقض ترى في قرار لها تحت عدد 691 بالملف 2011/3/1/1496 بتاريخ 2012/6/28 انه لا يوجد ما يمنع من تأجيل تنفيذها عن طريق صعوبة في التنفيذ تثار سواء امام رئيس المحكمة او الرئيس الاول اذا كان النزاع معروضا امام محكمة الاستئناف.

وفي هذا السياق يتعين التمييز بين صعوبات التنفيذ الوقتية التي يختص للبت فيها القضاء الاستعجالي طبقا للفصلين 149 و436 من قانون المسطرة المدنية، والصعوبات الموضوعية و التي يعود الاختصاص للبت فيها لمحكمة الموضوع وفقا للفصول 26 و468و482 من ذات القانون عندما يباشر الغير دعوى استحقاق فرعية سواء للمنقولات والعقارات التي يجري التنفيذ بشأنها.

وسنقتصر في دراستنا لصعوبات التنفيذ ذات الطابع المؤقت فقط، والتي من شأنها أن تؤدي الى تعطيل وتجميد إجراءات التنفيذ ولو مؤقتا، بحيث يرمي مثير الصعوبة الوقتية الى إيقاف التنفيذ الحكم القضائي حتى يفصل في النزاع من طرف قضاء الموضوع.

فقد نظم المشرع المغربي صعوبات التنفيذ الوقتية في الفصلين 149 و436 من قانون المسطرة المدنية، ولم يعرف هذه الصعوبة الوقتية ولكن يمكن تعريفها على انها منازعات واقعية أو قانونية تتصل بتنفيذ الحكم، ويثيرها الأطراف أو الأغيار أمام القضاء الاستعجالي من أجل اتخاذ إجراء وقتي إلى حين بت قضاء الموضوع في القضية، وإيقاف التنفيذ لا يوقف صلاحية

السند التنفيذي وانما يوقف اجراءات التنفيذ مؤقتا فلا يمس بالقوة التنفيذية للمقرر القضائي.

والأصل في المنازعات أن ترفع وفقا للإجراءات العامة التي سنها المشرع في قانون المسطرة المدنية، ودعوى الصعوبة الوقتية تخضع للشروط العامة للتقاضي المنصوص عليها في الفصل الاول من قانون المسطرة المدنية بالإضافة الى شروط خاصة تنفرد بها.

وقد اشترط المشرع المغربي توفر شرط الاستعجال بموجب الفصل 149 من قانون المسطرة المدنية وتبعا لذلك فان رئيس المحكمة الابتدائية بصفته قاضيا للمستعجلات هو المختص في الصعوبات المتعلقة بالتنفيذ، وعند مباشرة التنفيذ، فعنصر الاستعجال مفترض، لان مصلحة المحكوم عليه قائمة في توخي درء التنفيذ.

والى جانب شرط الاستعجال يوجد شرط عدم المساس بجوهر الحق أي عدم المساس بالحكم موضوع الصعوبة، وهذا الشرط يجد أساسه من طبيعة الاجراء الوقتي، وبموجبه يتفحص القاضي الاستعجالي موضوع النزاع بشكل عرضي لتكوين رؤية واضحة تساعده على اتخاد الاجراء الوقتي المطلوب، وتجدر الإشارة في هذا الإطار على أن محكمة النقض تمارس رقابتها على هذا الشرط لكونه يدخل في مجال القانون عكس شرط الاستعجال الذي يرتبط بوقائع القضية.

وفي إطار مواكبة المستجدات التشريعية، فالمشرع المغربي بموجب مشروع قانون المسطرة المدنية قد خول لرئيس محكمة الاستئناف من ينوب عنه ان يأمر رغم وجود منازعة جدية بكل التدابير التحفظية او بإرجاع الحالة الى ما كانت عليه، بشرط ان يكون الهدف هو درء ضرر حال او يهدف الى وضع حد لاضطراب ثبت بشكل واضح أنه غير مشروع، كما انه اذا كان النزاع في الجوهر معروضا على محكمة الاستئناف فان البت في الصعوبة يرجع إليها بغرفة المشورة بصريح الفصل 149 من ق م م .

ويتطلب لسماع دعوى الصعوبة الوقتية شرط ثالث يتمثل في كون الاسباب جدية، وهو ما أكد عليه المشرع المغربي في الفصل 436 من قانون المسطرة المدنية، فيكون مبناها على وقائع

لاحقة وجديدة طرأت بعد صدور الحكم المراد تنفيذه، أما إذا كانت قائمة قبل صدور الحكم أو خلال سير الدعوى فإنها تدخل في نطاق حجية الحكم المستعجل، وذلك حتى لا تكون الصعوبة وسيلة لهدر الزمن القضائي وتعطيل العدالة اذ تصبح بمعنى اخر وسيلة للطعن .فلا تعتبر درجة أخرى من درجات التقاضي يعاد أمامها طرح النزاع من جوانبه التي سبقت مناقشتها امام محكمة الموضوع او الجوهر، إذ أن الصعوبة التي يعتد بها من أجل إرجاء التنفيذ أو وقفه هي التي يكون مبناها على وقائع لاحقة أما إذا كانت قائمة قبل صدور الحكم فإنها تعتبر في حكم المقضي به، سواء تم الدفع بها أثناء نظر الخصومة أو لم يدفع بها ، فالقضاء استقر على أن الصعوبات السابقة لصدور الحكم لا يمكن التمسك بها كدعوى للصعوبة نظرا لكونها تدخل في حكم المقضي به، وبالتالي ينبغي تقديمها في شكل دفع ،إذ أن صدور الحكم تكون له حجية لا يجوز المساس بها.

كما أنه يشترط في الصعوبة المثارة في إيقاف التنفيذ أن يتم الارتكاز عليها لأول مرة، أي عدم إثارة الصعوبة مرة ثانية، وهذا ما يستفاد من الفقرة الأخيرة من الفصل 436 من قانون المسطرة المدنية التي نصت على أنه لا يمكن تقديم أي طلب جديد لتأجيل التنفيذ كيفما كان السبب الذي يستند إليه، وهذا ما يفيد أنه لا يجوز تقديم طلب ثاني لوقف التنفيذ أو تأجيله بناء على صعوبة ، الا ان المشروع الجديد احدث قيدا على هذا الامر اذ نص في الفقرة الاخيرة من المادة 494 على انه يمكن تقديم طلب جديد يرمي إلى تأجيل التنفيذ إذا ظهرت وقائع جديدة غير متوقعة وهو مقتضى تشريعي يتماشى مع فلسفة مسطرة الايقاف التي توازن بين حقوق مرحلة التنفيذ لان الصعوبة تدور وجودا وعدما مع الاسباب الطارئة التي تؤثر في عملية التنفيذ ومن العبث القانوني ربطها آليا مع الدعوى الاولى .

ومن المستجدات التشريعية التي يحمل مشروع قانون المسطرة المدنية في مجال النجاعة ان توسع في مجال الاختصاص المكاني لقاضي التنفيذ بمناسبة بته في الصعوبة اذ نصت المادة 478 منه على انه يختص بالبت في صعوبات التنفيذ الوقتية المثارة بشأن إجراءات التنفيذ التي تم القيام بها، قاضي التنفيذ بالمحكمة المصدرة للحكم حيث يجري التنفيذ، أو قاضي التنفيذ

بالمحكمة التي يوجد بدائرة نفوذها المنفذ ضده، أو قاضي التنفيذ بالمحكمة التي توجد بدائرة نفوذها أموال المنفذ ضده، حسب الحالة. كما انه حسم الاشكال القضائي الذي كان يثار بأحقية الغير في إثارة صعوبة وقتية فنص في الفقرة الاولى من المادة 491 على انه إذا أثيرت صعوبة وقتية من الأطراف أو من الغير بت فيها قاضي التنفيذ على وجه الاستعجال. وان كانت بعض الاتجاهات القضائية ترى أن مقتضيات الفصل 436 من قانون المسطرة المدنية لا يستشف منها انها وردت على سبيل الحصر.

وبذلك فان المشروع فتح الباب امام الجهات المكلفة بالتنفيذ والتي ليست طرفا في الدعوى ان تثير الصعوبة الوقتية، من اجل تكريس النجاعة القضائية خلال مرحلة التنفيذ.

إن الأمر الصادر في دعوى صعوبة التنفيذ المؤقتة شأنه كباقي الأوامر الصادرة في المجال الاستعجالي لا يحوز إلا حجية مؤقتة، بحيث أن صدور أمر بوقف التنفيذ لا يمنع من إصدار أمر آخر باستمراره إذا حصل تغيير أو تعديل في الوقائع المادية أو المراكز القانونية للطرفين أو أحدهما، فالأوامر الاستعجالية ليست لها إلا حجية في حدود ما لم يستجد من الوقائع والأسباب التي كانت معروضة على أنظار قاضي المستعجلات ومن حق قاضي المستعجلات أن يعدل عن أمره إذا تبث له أن الوقائع والأسباب التي بني عليها الأمر قد تغيرت ، غير أن هذا لا يعني أن الأمر الصادر في إطار دعوى الصعوبة الوقتية ليس له حجية، بل يكتسي حجية أمام قاضي المستعجلات الصادر عنه وكذلك فيما بين طرفي الدعوى، بحيث تحول دون إعادة طرح نفس النزاع من جديد أمام القضاء الاستعجالي ما لم تكون الظروف التي صدرت في ظلها قد تغيرت.

المحور الثاني : ايقاف التنفيذ امام محكمة النقض :

اذا كانت الاحكام الحضورية بمجرد صدورها عن محكمة الاستئناف تصبح نهائية وقابلة للتنفيذ بعد استنفاذ احدى طرق الطعن العادية بشأنها الا وهو الاستئناف ، فان الحكم الغيابي الصادر عن محكمة الاستئناف لا يصبح نهائي الا بعد مرور اجل 10ايام على تبليغه الى المحكوم عليه ومرور الاجل المذكور الذي يوقف التنفيذ، الا ان المشروع نص على مقتضيات خاصة في المادة 385 من ق م م تخول ايقاف التنفيذ بقوة القانون تلقائيا دون حاجة الى استصدار مقرر

قضائي عن محكمة النقض او تقديم طلب من اجل ايقاف التنفيذ الى ان تبت محكمة النقض في الطعن المقدم من طرف المحكوم عليه في حالات خاصة ، وهذه المقتضيات المنظمة لمسطرة ايقاف التنفيذ ادخل عليها المشروع الجديد لقانون المسطرة المدنية تعديلات جوهرية من شأنها ان تسهم في حماية المال العام عندما يكون الحكم قد صدر ضد أشخاص القانون العام ، ويكون المشرع قد اخذ بعين الاعتبار الاكراهات الواقعية التي تواجه الدولة في التنفيذ من جهة ، ومن جهة ثانية اقر مقتضيات تراعي خصوصية اموال الدولة والضمانات التي تتوفر عليها في التنفيذ وهو ما يبرر التوسع في فئة الاشخاص الذين يمكن لهم طلب ايقاف التنفيذ.

أولا : ايقاف التنفيذ بقوة القانون:

ان الاصل ان الطعن بالنقض كطعن غير عادي لا يوقف التنفيذ في المجال المدني بشكل عام ، الا ان قانون المسطرة المدنية لاعتبارات خاصة يقدرها المشرع اجاز بصفة خاصة ايقاف التنفيذ في قضايا محددة على سبيل الحصر كما يتضح من صياغة الفصل 361 من القانون الحالي والذي تقابله المادة 383 من المشروع، وقد حافظ على الحالتين المتعلقتين بالأحوال الشخصية والتحفيظ العقاري ، الانه توسع في مفهوم الزور بحيث نص على ان قضايا الزور توقف التنفيذ سواء كان في اطار الزور الفرعي او كدعوى اصلية والتي نظمها المشروع الجديد اسوة بالتشريعات المقارنة كالتشريع الفرنسي والمصري .

كما ان المشروع اضاف الى انه يمكن ان يتم ايقاف التنفيذ بنص خاص من جهة، ومن جهة ثانية حدد اربعة قضايا بعينها يشملها ايقاف التنفيذ وهي:

1 - تذييل المقررات الصادرة عن المحاكم الأجنبية بالصيغة التنفيذية؛

2 - المقررات الصادرة في القضايا الإدارية ضد الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وباقي أشخاص القانون العام؛

3 - المقررات الصادرة عن المحاكم في مواجهة شركات الدولة المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛

4 - المقررات الصادرة في الدعاوى المتعلقة بالأوقاف العامة، المطعون فيها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف؛

وبموجب ذلك فان الطعن بالنقض في هذه القضايا يوقف التنفيذ تلقائيا ولا يحتاج الى صدور مقرر قضائي وبالمقابل فانه اذا تم تقديم طلب امام محكمة النقض في احدى الحالات المنصوص عليها قانونا ، فانه لا يقبل الطلب ، وفي هذا المنحى قضت محكمة النقض بموجب قرار عدد749 /1 في: 2023/10/31 ملف مدني عدد : 3570-1-1-2022 ما يلي :" وحيث إن الطعن بالنقض أمام محكمة النقض، يوقف التنفيذ بقوة القانون في الأحوال الثلاث المنصوص عليها في الفصل 361 من قانون المسطرة المدنية، وهي الأحوال الشخصية والزور الفرعي والتحفيظ العقاري، وأن المقصود بقضايا التحفيظ بموجب الفصل الأول من القانون رقم 14.07 الصادر بتنفيذه ظهير 22 نوفمبر 2011، "...-تحفيظ العقار بعد إجراء مسطرة للتطهير يترتب عنها تأسيس رسم عقاري وبطلان ما عداه من الرسوم، وتطهير الملك من جميع الحقوق السالفة غير المضمنة به؛ -تقييد كل التصرفات والوقائع الرامية إلى تأسيس أو نقل أو تغيير أو إقرار أو إسقاط الحقوق العينية أو التحملات المتعلقة بالملك، في الرسم العقاري المؤسس له".

وحيث إن ما يرتبه المشرع بحكم النص من آثار في القانون، من قبيل أثر وقف تنفيذ الأحكام، لا يحتاج إلى إصدار حكم بشأنه عن القضاء، الأمر الذي يجعل الطلب المقدم من الجهة المحكوم ضدها بمقتضى قرار محكمة الاستئناف معيبا شكلا، وبالتالي غير مقبول.

ثانيا: ايقاف التنفيذ القضائي:

فضلا على ايقاف التنفيذ بقوة القانون منح المشرع بموجب الفصل 361 من القانون الحالي لمحكمة النقض ان توقف التنفيذ بموجب قرار صادر عنها لمقرر صادر عن محكمة الاستئناف بعد صيرورته نهائيا وقابلا للتنفيذ في غير حالات المنصوص عليها بقوة القانون وذلك بالنسبة للقرارات والأحكام الصادرة في القضايا الإدارية ومقررات السلطة الإدارية ومقررات الإفراغ وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه؛ بطلب من المحكوم عليه بصفة استثنائية وبناء على قرار معلل.

ولا شك ان الحالات التي ورد تعدادها في الفصل 361 من ق م م وردت على سبيل الحصر ولا يمكن التوسع فيها ، وهو ما قررته محكمة النقض في قرار عدد 1/81 في: 2022/02/01 ملف مدني عدد: 2021/1/1/7586 جاء فيه :" و حيث إن محكمة النقض لا تبت سوى في الطعون و الطلبات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر في الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية ، والتي ليس من بينها طلبات إيقاف تنفيذ الأحكام أو القرارات الصادرة في المادة المدنية ، وأن ما خوله الفصل 361 من قانون المسطرة المدنية في فقرته الأخيرة لمحكمة النقض من مكنة الأمر بإيقاف التنفيذ بصفة استثنائية ، إنما هو قاصر بصريح النص على القرارات و الأحكام الصادرة في القضايا الإدارية ومقررات السلطة الإدارية التي وقع ضدها طلب الإلغاء، الأمر الذي يكون معه طلب إيقاف التنفيذ الذي تقدم به الطالب أمام هذه المحكمة غير مقبول .

ولاشك ان مسطرة ايقاف التنفيذ اذا تمت في اطار الفلسفة التي يريد المشرع ستساهم في حماية المال العام والحفاظ عليه وتمنح أجهزة الدولة الفرصة للدفاع بشكل جيد ومريح عن قضايا الدولة امام محكمة النقض إلى حين أن الفصل في الطعن بالنقض وتمنع العابثين من الاستيلاء خارج دائرة المشروعية على أموال الدولة مالم يصدر حكم نهائي بات عن القضاء بما في ذلك محكمة القانون في ظل المعالجة الموضوعية والمعقولة لقضايا النقض ، لأنه في بعض الحالات التي يتم فيها التنفيذ قبل بت محكمة النقض مما يصعب معه على الإدارة استرجاع الأموال التي تم تسليمها إلى المنفذ له بعد إلغاء الحكم وإبطاله من طرف القضاء من خلال دعوى استرداد ما دفع بغير حق ، لان السبب القانوني الذي من اجله تم التنفيذ زال ولم يعد موجودا ، وان هذه المبادرة التشريعية التي جاء بها المشروع لا تخالف الفصل 6 من الدستور فيما يتعلق بالمساواة أمام القانون لأنها تدور وجودا وعدما مع المصلحة العامة..

الإشكاليات المرتبطة باسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد المالي

السيد عبد السلام الرايسي
رئيس قطب القضايا المدنية والزجرية
بالوكالة القضائية للمملكة

من أهم القضايا التي تدبرها الوكالة القضائية للمملكة، تلك المتعلقة بتأمين الدفاع عن الدولة وبعض أشخاص القانون العام في قضايا جرائم الفساد المالي حيث تنتصب نيابة عن الدولة والإدارة المعنية بالأفعال الجرمية من اجل ضمان استرداد المال العام:

- ومن المعلوم ان قضية استرداد الاموال اضحت في مقدمة الانشغالات الوطنية والدولية لما لهده الجرائم من أثر سلبي على الامن المالي والاقتصادي.

ونظرا لأهمية مفهوم استرداد الأموال او الموجودات في مكافحة الفساد المالي وانتشاره على المستوى الدولي مند اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، فإن تطبيق مفهوم الاسترداد يواجه صعوبات قانونية وعملية و أثار بعض الجدل والنقاش في أوساط الفقه والقضاء وأمام المنظمات الحقوقية حول أثاره على حقوق الغير، وكيفية تتبع الأموال واقتفاء أثرها وتجميدها وحجزها وتدليل الصعوبات الإجرائية والاثباتية لضمان قابليتها للتنفيذ سواء في اطار تنفيذ مقتضيات الحكم بالإرجاع او في اطار تنفيذ عقوبة مصادرة الممتلكات المتحصلة من قضايا الفساد المالي.

ولابد من التذكير في هذا الصدد بأن الدولة ومؤسساتها تدافع عن مصالحها أمام القضاء بإحدى الطرق التالية:

- إما باللجوء إلى موظف منتدب من قبلها للقيام بمهمة الدفاع؛

- وإما باللجوء إلى خدمات المحامي؛

- وإما بتكليف الوكيل القضائي للمملكة بذلك

وبخصوص الاحكام الصادرة لفائدة الدولة او المؤسسات العمومية او الجماعات الترابية فان ما يشعل بال المهتمين بها هو التكلفة المالية لهده الاحكام سواء كانت صادرة في جرائم الاختلاس والتبديد او جرائم المخدرات او جرائم التهريب او جرائم غسيل الأموال وهي الجرائم التي قد تنتهي بصدور احكام بالإرجاع والتعويض او المصادرة او هما معا وقد تكون المصادرة عينية او مصادرة بالقيمة التي تعادل العائدات الاجرامية.

و بالنسبة لجرائم الفساد المالي فالأحكام الصادرة لفائدة الدولة في جرائم الاختلاس والتبديد مصنفة على صنفين :

- صنف يصدر لفائدة الإدارة او المؤسسة العمومية او الجماعات الترابية، وهو الصنف الدي يصدر في قضايا الجرائم المالية التي تكلفت بتدبيرها الإدارة او المؤسسة العمومية بواسطة محاميها انسجاما مع مقتضيات المادة 31 من قانون مهنة المحاماة التي تلزم المؤسسات العمومية بتنصيب محامي، وهدا الصنف من القضايا والاحكام الصادرة فيها يتعذر على الوكالة القضائية للمملكة تتبعه او معرفة ماله.
- صنف اخر تسهر الوكالة القضائية للمملكة على تنقيده بناء على تكليف سابق من الإدارة المعنية بالأفعال الجرمية وبتعاون مع اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لتنفيذ الاحكام الصادرة لفائدة الدولة.

أولا. الصعوبات المتعلقة بالإجراءات الموازية للمحاكمة:

ومن أهم الجرائم التي تتكلف الوكالة القضائية للمملكة بمتابعتها، جرائم الاختلاس وتبديد المال العام باعتبارها من الجرائم الوظيفية التي تكون منسوبة **لأحد الموظفين العموميين**، ولا بد من الوقوف هنا على أهمية صفة الموظف العمومي، الذي يعد ركنا من أركان الجريمة، وبانتفائها لا تقوم الجريمة ولا ينعقد الاختصاص، فإذا كان الموظف العمومي في القانون الإداري

هو كذلك في القانون الجنائي، فإن بعض الأشخاص لا يعتبرون موظفين في القانون الإداري ولكنهم يعتبرون كذلك في القانون الجنائي، بحيث أن القانون الجنائي في تناوله لفكرة الموظف العمومي يشمل المفهوم الإداري ويمتد إلى ما دون ذلك، استنادا إلى المادة 224 من القانون الجنائي والتي تنص على:

"يعد موظفا عموميا، في تطبيق أحكام التشريع الجنائي، كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة، أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية، أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام.

وتراعى صفة الموظف في وقت ارتكاب الجريمة ومع ذلك فإن هذه الصفة تعتبر باقية له بعد انتهاء خدمته، إذا كانت هي التي سهلت له ارتكاب الجريمة أو مكنته من تنفيذها."

ومن المعلوم أن الموظف العمومي والمال العام هما أداتا الدولة ولا غنى عن وجودهما في النهوض بدورهما لخدمة المواطنين، **واستنادا لهذه الصلة الوثيقة بين** الموظف العمومي والمال العام وما قد يشكله اعتداء الأول على الثاني من خطورة بالغة تنعكس على خدمات الدولة وأمنها المالي والوظيفي وعلى ثقة الأفراد فيها، فإن المشرع الجنائي أسند الاختصاص للبت في قضايا جرائم المال العام لأربعة أقسام مالية متخصصة بمحاكم الاستئناف (الرباط- فاس- الدار البيضاء- مراكش).

وحيث ان الوكالة القضائية بعد حصولها على التكليف من الإدارة او الاشعار من المحكمة، تقو م بعمل مزدوج:

- بحيث تعمل على تتبع المحاكمة ودراسة المحاضر وتقارير التفتيش، او قرارات السادة قضاة التحقيق بهدف تحديد الأثر المالي للأفعال الجرمية وصياغته في مذكرة المطالب المدنية وتكليف محامي لحضور المحاكمة وتأمين الدفاع عن المال العام والحضور لإجراءات الخبرة ان كانت ضرورية.

- تبادر الوكالة القضائية للمملكة لا تخاد إجراءات احترازية مواكبة للمحاكمة وهي البحث عن عناصر الدمة المالية للمتهمين سواء كانت منقولة او عقارية ودلك بالاستعانة بالمرافق الإدارية التي تساعد في البحث كالمحافظات العقارية والسلطات المحلية ومصالح السجل التجاري، وان أثمر البحث عن وجود ممتلكات يتم حجزها تحفظيا بواسطة المحامي.

1. عدم اشعار الوكيل القضائي للمملكة

من المعلوم ان المشرع المغربي **لم يلزم المحاكم بالحكم بالإرجاع تلقائيا، كما انه لم يلزم الإدارة بتامين الدفاع عن مصالحها امام القضاء الجنائي و اقتصر على منح المتضرر من الجريمة إمكانية تقديم مطالبه امام المحكمة في اطار الدعوى المدنية التابعة،او تقديم دعوى مستقلة و من هنا تبدو أهمية حضور الإدارة بواسطة من يمثلها و من يدافع عنها امام المحكمة للقيام بالإجراءات السالفة الذكر، و في اطار كدلك ضمان تكافؤ وسائل الدفاع و الاستفادة من ضمانات المحاكمة العادلة.**

ولذلك فان الغاية التي توخاها المشرع من إشعار مؤسسة الوكيل القضائي طبقا للمادة 3 و 37 و 95 و 351 **هي تمكينها من تقديم طلباتها الهادفة الى تامين** الدفاع عن المال العام اما **بمطالبة مرتكب جريمة الاختلاس او التبديد باسترداد** المبالغ أو المطالبة باستبعاد المسؤولية المحتملة للدولة عن أفعال المتهم المتابع جنائيا ان كان لها محل.

غير انه يلاحظ ان المشرع الجنائي في المواد السالفة الذكر لم يرتب أي جزاء عن عدم اشعار الوكيل القضائي خلافا لما كان عليه الامر في القانون الذي وقع الغاءه والذي كان ينص صراحة على عدم قبول الدعوى العمومية في حالة عدم الاشعار.

فهل يمكن اعتبار عملية الاشعار قاعدة قانونية وإجرائية واجبة التطبيق ام اجراء تنظيمي لا يترتب عنه أي جزاء خلافا لما رتبه المشرع المدني في المادة 514 من قانون المسطرة المدنية الذي

ينص على ترتيب إثر عدم القبول على الطلبات المدنية المقدمة الى القضاء والتي تستهدف التصريح بمديونية الدولة او إدارة عمومية او مكتب او مؤسسة عمومية.

ولذلك فانه قد تتم ادانة المتهم بجريمة الاختلاس او التبديد **دون ان تكون الإدارة ممثلة للمطالبة باسترداد ما تم اختلاسه.**

وتأسيسا على ذلك فانه يتعين تعديل المواد اعلاه، ليصبح اخبار او استدعاء الوكيل القضائي امرا واجب التطبيق عندما يتعلق الامر بمحاكمة جنائية تتعلق بجرائم الأموال.

2.إشكالية التدابير الاحترازية لضمان الاسترجاع

لا شك أن التدابير الاحترازية تشكل ضمانة أساسية من شأنها أن توفر الإمكانية لاسترداد الأموال المختلسة أو المبددة، غير أن اللجوء إليها، وخاصة الحجز التحفظي على العقارات، يبقى محفوفا بعدة صعوبات منها:

ا. العوائق المتعلقة بمباشرة الحجز التحفظي على عقارات المتهم

باستقراء بعض الأحكام الصادرة عن القضاء المغربي فيما يخص طلب إجراء الحجوزات التحفظية، من طرف الجهة المتضررة من جريمة الاختلاس أو التبديد، أثناء مرحلة البحث والتحقيق وكذا مرحلة المحاكمة على عقارات المتهم، نجد أن العمل القضائي يميل إلى **الحكم بعدم أحقية الدولة في إيقاع الحجز التحفظي، بعلة أن الدين المطلوب الحفاظ عليه، هو دين مؤقت وغير ثابت.**

فقد جاء في حكم صادر عن المحكمة الابتدائية بكلميم عدد 05/948 بتاريخ 2005/12/08، والذي تم تأييده من طرف محكمة الاستئناف بأكادير بواسطة قرارها عدد 1890 بتاريخ 2008/07/07 و قد جاء فيه ما يلي:

"وحيث إن الحجز التحفظي إجراء وقتي يلجأ إليه الدائن ضمانا لحقه على المدين المحجوز عليه، ويترتب عليه وضع الشيء المحجوز بين يدي القضاء خوفا من أي تصرف يضر بالدائن، لكن حيث إن الاجتهاد القضائي استقر على أن الحجز التحفظي لا يستجاب له إلا إذا لمست

المحكمة رجحان حق الدين وثبوته وفي هذا الاتجاه ذهب المجلس الأعلى في قراره عدد 337 الصادر بتاريخ 1990/01/21 بقوله:

يفرض الحجز لضمان دين محقق أوله ما يرجح جديته وتحققه، وتكون المحكمة قد تجنبت الصواب حين فرضت الحجز على عقار الطاعن ضمانا لما قد يحكم به من تعويض.

وبما أن الطرف المدعي "الدولة المغربية" ***تطالب بحجز مبني على تعويض محتمل، فإن طلبها غير جدي ويتعين رفضه"****.*

ب. صعوبات إيقاع الحجز التحفظي على عقارات الزوجة والأبناء

إن عدم اقتصار الحجز على المتهم، وامتداده إلى الزوجة والأبناء ومن آلت إليهم الممتلكات يثير هو أيضا نقاشا جديا، خاصة وأن المشرع المغربي **اشترط أن تكون الأموال المراد حجزها متحصلة من الجريمة المنسوبة للمتهم.**

لكن العمل القضائي المغربي أقر جملة من القواعد والضوابط في سياق تعاطيه مع طلبات الحجز التحفظي المقدمة في مواجهة الزوجة والأبناء، وفي هذا الإطار أكدت المحكمة الابتدائية بابن سليمان في حكمها عدد 04/410 الصادر بتاريخ 23 مارس 2004 بأن طلب الدولة ومن معها الرامي إلى إجراء حجز تحفظي على ممتلكات **ابن المتهم غير وجيه وغير معلل، لأن شبهة المديونية غير متوفرة ولا وجود لبداية حجة تخول الاستجابة للمطلوب، كما قضت برفض الطلب استنادا لنفس الأسباب على عقارات الزوجة وباقي الأبناء.**

هذا الحكم تم تأييده استئنافيا من طرف محكمة الاستئناف بالبيضاء في قرارها موضوع الملفات عدد 2004/4/1318 و1319 و1320 الصادر بتاريخ 28 دجنبر 2004، بعلة **أن المبالغ المراد المحافظة على الوفاء بها مازالت مجرد ادعاء لم يقم عليها ما يثبت صحتها وحقيقتها.**

كما تم تبني نفس التوجه في الأمر عدد 2007/4555 الصادر عن السيد رئيس المحكمة الابتدائية بالرباط بتاريخ 2007/11/13، وذلك ارتكازا على ذات العلة، حيث رفض طلب الدولة الرامي إلى إجراء حجز تحفظي على العقارات الكائنة بمدينة الرباط والعائدة ملكيتها لزوجة أحد

المتابعين بجرائم التبديد والاختلاس أمام محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، تبعا لقرار الإحالة الصادر عن السيد قاضي التحقيق وجاء في حيثياته ما يلي:

"وحيث إن الحجز التحفظي يفترض وجود دين ثابت في ذمة الطرف المطلوب في الحجز أوله ما يفرض صحته وتحققه.

وحيث أن العقار المطلوب في الحجز مادام ليس في ملكية المدعى عليه ولم تثبت لنا أنه متحصل من ارتكاب الجريمة، فإن الطلب يكون غير مرتكز على أساس قانوني ويتعين رفضه".

ويستفاد من ذلك أن إيقاع الحجوزات التحفظية على ممتلكات الزوجة والأبناء من طرف القضاء الاستعجالي يستوجب إثبات أيلولة الأموال إليهم عن طريق المتهم، فضلا عن ارتباط الحجز التحفظي بدين ثابت أو له ما يرجح صحته. وتأسيسا على ذلك يمكن القول أنه إذا ما ثبت أن الأموال المطلوب حجزها متحصلة من جرائم المتهم أمكن الحجز عليها تطبيقا لحق التتبع، وفق القرائن المتوفرة، وهنا يطرح السؤال حول الجهة التي يقع عليها عبء إثبات كون المال غير متحصل أو متحصل من الجريمة، هل المتهم أم زوجه وفروعه وأصوله، أم المطالب بالحق المدني، أم المحكمة؟ علما بأن المشرع المغربي لم يفرق بين ما إذا كانت الأموال المطلوب حجزها بين يدي الزوجة أو الأبناء أو ممن آلت إليه صوريا، متحصلة من الجرائم التي ارتكبها المتهم أو إذا كان لها مصدر آخر، سواء سابقة على الأفعال الجرمية أم لاحقة عليها.

وقد اختلفت توجهات العمل القضائي بهذا الشأن، فهناك بعض المحاكم التي تستجيب لطلب الحجوزات التحفظية على عقارات الزوجة والأبناء الذي تقدم به الوكيل القضائي للمملكة نيابة عن الدولة المتضررة، وهناك محاكم أخرى ترفض ذلك إذا لم يثبت طالب الحجز أن هذه العقارات متحصلة من الأفعال الجرمية.

مقابل ذلك، تسمح بعض المحاكم بإجراء حجوزات تحفظية على عقارات الزوجة والأبناء معللة ذلك بكون **طلب الدولة في إجراء تحفظي على ممتلكات الزوجة وجيه ومعلل**.

وفوق هذا وذاك، فإن إعمال **التدابير الاحترازية التي يلجأ إلى طلبها المتضرر قد تحتم عليه التقاضي ليس أمام القضاء المدني للحصول على أوامر بالحجز فحسب، بل اللجوء إلى القضاء الإداري أو التجاري في إطار مساطر فرعية تتناسل عن اللجوء إلى التدبير الاحترازي.**

وارتباطا بما ذكر، فإن **مختلسي أو مبددي** المال العام قد **يستثمرون تلك الأموال في تكوين شركات مع أزواجهم وأصولهم وفروعهم بهدف تهريب الأموال** المختلسة وتحصينها تحسبا لملاحقتهم ومحاكمتهم ومطالبتهم بالإرجاع مما يطرح صعوبات قانونية، طالما أن الشركات تنشأ لها ذمة مالية مستقلة عن ذمم الشركاء، ومن خلالها تصبح كشخص معنوي وأصولها تتكون من عنصرين وهما رأس المال الذي يقدمه الشركاء كحصصهم والذي لا يمكن المساس به، ثم الأموال والحقوق التي تكتسبها بعد إنشائها بصرف النظر عن حصص المساهمين فيها.

وتبعا لذلك، فمسؤولية المتهم المطلوب الحجز على أمواله، والتي من المظنون أنه استثمرها في القيم المنقولة بصفة عامة، تنحصر في حدود حصته في الشركة، وأن الدين المحتمل سواء بناء على متابعة جارية في مواجهة المتهم الشريك أو على حكم يقضي بالإرجاع أو المصادرة، هو دين في ذمة الشريك وحده، وليس في ذمة الشركة التي تعتبر ضمانا عاما لدائنيها وحدهم دون دائني الشركاء فيها، وإن كانوا أزواجا أو أبناء ولهم صلة القرابة مع المتهم.

3.المساطر الفرعية لمواجهة الحجوزات

إن مباشرة الوكالة القضائية للمملكة للحجوزات التحفظية لضمان استرجاع الأموال المختلسة أو المبددة يواجه **بمساطر فرعية يقدمها أصحاب المصلحة لعرقلة** عملية التنفيذ وتحويل الحجوزات التحفظية إلى تنفيذية وفي هذا المقام يمكن الاستشهاد بقضية قدمت فيها المساطر الفرعية التالية من أجل الاحتفاظ بالممتلكات التي آلت إليهم المحكوم بالإرجاع في جريمة الاختلاس و منها على سبيل الذكر:

- ✓ دعوى إيقاف التنفيذ في مواجهة الدولة بناء على تقديم دعوى الاستحقاق تطبيقا لمقتضيات المادتين 482 و483 من قانون المسطرة المدنية، صدر فيها أمر تحت عدد 120 بتاريخ 2007/04/04 في الملف الاستعجالي 2007/117 قضى بعدم القبول، بعلة أن الأمر

يتعلق بعقار محفظ ومادامت الشهادة العقارية في هذا المجال هي الوسيلة الوحيدة لإثبات الوضعية القانونية للعقارات المحفظة والتي بدونها لا يتأتى البت في الطلب؛

- ✓ دعوى لطلب رفع الحجز والتشطيب عليه وإصدار أمر للمحافظ بتسجيل عقد البيع العرفي المنصب على العقار محل الحجز وهو ما استجابت له المحكمة حيث أصدرت أمرا بتاريخ 2006/01/09 في الملف 2005/153 يأمر المحافظ بالتشطيب على جميع التقييدات المدونة بالرسم العقاري المحجوز وتسجيل عقد الشراء العرفي للمدعية، وقد تم الطعن فيه من طرف الدولة أمام محكمة الاستئناف بالقنيطرة التي أصدرت قرارا تحت عدد 46 بتاريخ 2009/02/10 في الملف 2007/129 يقضى بإلغاء الأمر الابتدائي، وتصديا بعدم قبول الطلب، بعلة أن "*الشراء المحتج به وارد بعد تقييد الحجز التحفظي وأن جميع التصرفات الواردة على عقار محجوز تعد باطلة بصراحة المادة 453 من قانون المسطرة المدنية*".

و بناءا على ما تقدم يتضح ان المحكوم عليهم في جرائم المال العام قلما يمتثلون للتنفيذ عن طواعية بل يتعين سلوك مسطرة التنفيذ الجبري في مواجهتهم و في حالة تعدد هؤلاء، فان عملية التنفيذ في مواجهة الجميع قد تتعثر وتستغرق وقتا طويلا نظرا لوجود نسخة تنفيذية واحدة خاصة وان عملية تنفيذ الحكم قد تتم امام مختلف المحاكم المدنية والتجارية وذلك تباعا لموطن المحكوم عليه او موطن ممتلكاته.

كذلك قد تبرز إشكالية التبليغ التي تعتبر الضمانة الأساسية لتوازن حقوق الأطراف مع استحضار ان المحكوم عليه يتعمد تغيير عنوانه للتهرب من التنفيذ.

وتواجه الوكالة القضائية للمملكة عند تدبير قضايا الجرائم المالية بعض الصعوبات القانونية والواقعية على حد سواء يمكن تعداد بعضها وفق ما يلي :

ا. الصعوبات القانونية

- ✓ اشتراط كون الأموال المنقولة والعقارية المطلوب حجزها تحفظيا متحصلة من الجرائم المرتكبة؛
- ✓ اشتراط وجود الدين الثابت للأمر بالحجز ما للمدين لدى الغير؛

- ✓ عدم تضمين ممتلكات الأضناء في محاضر الضابطة القضائية حتى يتحقق عنصر المباغتة والاستباقية في الحجز؛
- ✓ المصادرة التي استحدثها المشرع بعد إلغاء محكمة الخاصة للعدل، في الفصل 247 من مجموعة القانون الجنائي تثير العديد من الإشكاليات حول الطبيعة القانونية لهذا الإجراء، هل هي عقوبة أم تعويض أم إرجاع؟ وحول نطاقها ومساسها بحقوق الغير؛
- ✓ عدم إمكانية سحب أكثر من نسخة تنفيذية واحدة، مما يبطئ عملية التنفيذ في حالة تعدد المحكوم عليهم؛
- ✓ إلزام طالب التنفيذ بتبليغ الحجوزات التحفظية إلى المنفذ عليه قبل تحويلها إلى حجوزات تنفيذية؛
- ✓ اللجوء إلى تفعيل مسطرة الإكراه البدني لا يخلو من صعوبات، إذ تأخذ هذه المسطرة حيزا من الوقت لا يستهان به وتبقى بدون نتيجة لأسباب كثيرة أهمها
- ✓ أن موافقة القاضي المختص بتطبيق العقوبات مشروطة بتوجيه إنذار من طرق طالب التنفيذ إلى المطلوب في التنفيذ وهذا الشرط لن يتحقق إذا لم يتم ضبط مكان تواجد المعني بالأمر؛
- ✓ الإدلاء بما يثبت عدم إمكانية التنفيذ على أموال المعني والحال أن هذا الأخير معسر ويدلي بشهادة العوز؛
- ✓ هذا فضلا عن العديد من مساطر الإكراه البدني إما يتم حفظها في انتظار اعتقال المطالبين بالتنفيذ وإما تصدر في حق هؤلاء مذكرات البحث.
- ✓ سقوط الحق في مسطرة الإكراه البدني لبلوغ سنة 60 سنة أو للعسر.
- ✓ سقوط الحق في التنفيذ لوفاة المحكوم عليه وعدم التمكن من إعمال مقتضيات الفصل 443 من قانون المسطرة المدنية الذي ينص على مواصلة التنفيذ الجبري الذي بدأ ضد المنفذ عليه وقت موته على تركته، لعدم الوصول إلى متروك المتوفى؛

- ✓ إشكالية تزاحم الديون سواء كانت عادية أو ممتازة حيث تعتبر من الأسباب الحقيقية التي تحول دون تمكين الدولة كطالبة للتنفيذ من إرجاع أموالها، مادام المبلغ المحكوم به يندرج حسب قواعد التنفيذ في إطار الديون العادية والتي لا تحظى بأي نوع من الامتياز يمنحها الأولوية إسوة بالديون العمومية، ذلك أن تزاحم الديون خاصة إذا كانت هناك رهون تم إيقاعها قبل المحاكمة أو أثناءها لتفويت الفرصة على الدولة في استيفاء حقوقها، فإن الأسبقية حتما وقانونا تكون لفائدة المؤسسات البنكية صاحبة الرهن من الدرجة الأولى.

وعليه، فما دام القانون وحده هو الذي ينشئ حق الامتياز، فإن المشرع مدعو لمنح الدولة حق الامتياز للمال العمومي المحكوم به في جريمة مالية، تيسيرا لاستيفائها.

ب.الصعوبات الواقعية

أغلب المحكوم عليهم والمطلوب التنفيذ في مواجهتهم تكون ذمتهم المالية غير ظاهرة لأنهم يعملون على إخفائها في القطاع غير المهيكل ويقتنون العقار غير المحفظ، مما يتعذر معه العثور على ممتلكاتهم رغم المجهود المبذول للتحري عن الذمة المالية على مستوى واسع بمساعدة كل الجهات الإدارية من عمالات ومحافظات عقارية المتواجدة في مسقط الرأس ومقر العمل؛

وبالنسبة للحسابات الجارية، فإن الوكالة القضائية للمملكة لا تتوفر على أرقامها وحتى إذا ما حصلت على رقم الحساب البنكي لا تستطيع الحجز عليها بين يدي الأبناك لعدم وجود السند التنفيذي، إذ أن السند هو الحكم القضائي الذي لا يصدر إلا بعد إقفال باب المناقشة؛

- ✓ ادعاء العسر وافتعاله عن طريق التحايل؛
- ✓ صعوبة التعرف على هوية المساهمين أصحاب الأسهم في شركة المساهمة لأن السجل التجاري لا يسجل فيه إلا المؤسسين لهذه الشركة ويتعذر العثور على هوية المساهمين الآخرين؛
- ✓ إخفاء المختلس لممتلكاته أو تفويتها دون ترك أية آثار تمكن من تتبع المتحصل من جريمتي الاختلاس أو التبديد؛

- ✓ الاستثمار في القطاع غير المهيكل لإضفاء الضبابية وعدم الشفافية على تعاملات مختلسي ومبددي المال العام؛
- ✓ تفويت الممتلكات صوريا أو حقيقة إلى الأزواج أو الفروع أو الأصول استغلالا لمبدأ استقلال الذمة المالية، مما يحتم على الوكالة القضائية مباشرة دعاوى بطلان العقود للصورية؛
- ✓ تجنب تحفيظ الممتلكات العقارية وصعوبة الحجز على الممتلكات غير المحفظة التي يصعب تحديد بياناتها وحدودها لإيقاع الحجز عليها؛
- ✓ تعذر العثور على العناوين التي يتواجد بها المطلوبون في التنفيذ سواء تعلق الأمر بمقر الإقامة أو بمقر العمل، حيث ترجع طلبات التبليغ والتنفيذ بصيغة عدم وجود المطلوب في التنفيذ في العنوان المدلى به؛
- ✓ تعثر البيوعات بالمزاد العلني لعدم حضور متزايدين، إذ بعد صيرورة الأحكام نهائية ومبادرة الوكالة القضائية للمملكة إلى تحويل الحجوزات التحفظية التي أوقعتها على عقارات المتابع من أجل جريمة مالية إلى حجوزات تنفيذية وعرض العقار للسمسرة العمومية يتخلف المتزايدون ويتأجل البيع بالمزاد العلني مرة تلو المرة، الشيء الذي يصعب مسألة إرجاع الأموال المختلسة أو المبددة.

ثانيا. الإشكاليات المرتبطة بعقوبة المصادرة

1.الطبيعية القانونية للمصادرة

إن المصادرة التي استحدثها المشرع بعد إلغاء محكمة العدل الخاصة، وذلك بالتنصيص في المادة 247 من مجموعة القانون الجنائي **على وجوب الحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والممتلكات والعائدات لفائدة الدولة كليا أو جزئيا من يد أي شخص كان وأيا كان المستفيد منها متى ثبت أنها متحصلة من ارتكاب الجريمة**، تثير العديد من الإشكاليات حول الطبيعة القانونية لهذا الإجراء، هل هي عقوبة أم تعويض أم إرجاع؟ وما هو مجال تطبيقها ومدى مساسها بحقوق الغير.

ولذلك فإن مواصلة النقاش حول تنفيذ المصادرة تقتضي الإجابة على ثلاث أسئلة:

Que confisquer, comment confisquer, pour qui confisquer ?

ماذا يصادر وكيف تتم المصادرة؟ ولفائدة من تتم المصادرة؟

لقد وردت المصادرة في التشريع المغربي والمصري والفرنسي كعقوبة إضافية جوازيه كما أقر المشرع المغربي أحكاما خاصة بالمصادرة في ظهير 21 ماي 1974 المتعلق بزجر الإدمان على المخدرات السامة حيث اعتبرها من جهة تدبيرا احترازيا ينصب على الأدوات المستعملة في الجريمة. ومن جهة ثانية عقوبة وجوبية تنصب على المبالغ المالية (الفصل 11)

وقد نتج عن تطبيق هذه المادة اختلاف على مستوى محاكم الموضوع في العديد من القرارات والأحكام بين التقيد بحرفية النص وحصر المصادرة في المبالغ المالية بطبيعتها النقدية دون سواها وبين من جعلها شاملة لكل عائدات الجريمة بما فيها العقارات. غير أنه في سنة 2010 حسمت محكمة النقض بجميع غرفها هذا الجدل وأكدت على أحقية تتبع الأموال واقتفاء أثرها عندما يتم دمجها في أموال أخرى شريطة إثبات أنها متحصلة من الأفعال الجرمية.

أما على مستوى الجرائم المالية فقد أدرك المشرع المغربي في سنة 2004 أيضا أهمية المصادرة في جرائم الاختلاس والتبديد ودورها في عدم الإفلات من الاسترداد وذلك من خلال ملاحقة المتحصل من الجريمة ونص عليها صراحة وبصيغة الوجوب كعقوبة إضافية تنصب على الأموال والقيم المنقولة والممتلكات والعائدات لفائدة الدولة إما كليا أو جزئيا وذلك إذا كانت متحصلة من ارتكاب الجريمة من يد أي شخص كان وأيا كان المستفيد منها (المادة 247 من ق ج)، كما أكد ذلك العمل القضائي سواء على مستوى محاكم الموضوع أو محكمة النقض.

حيث جاء في إحدى قرارات هذه الأخيرة أن المصادرة وجوبية يقتضيها النظام العام لتعلقها بتخليق الحياة العامة خاصة وأن المغرب بمصادقته على الاتفاقية الدولية لمحاربة الفساد يكون قد رسخ وطنيا مقتضيات عامة لمكافحة الفساد. (قرار بتاريخ 2008/07/01).

وهكذا يلاحظ:

1. أن المصادرة **عقوبة تبعية**، لا تكون إلا بعد حكم إدانة ولا يجوز الحكم بها استقلالا.

2. المصادرة **عقوبة وجوبية** بمقتضى النص والعمل القضائي (لتعلقها بالنظام العام وبالمصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد).

3. المصادرة قد تكون **كلية أو جزئية وشاملة للمنقول والعقار**.

4. لا يشترط أن تكون الأموال المشمولة بالمصادرة **ملكا للمتهم بل استنادا لحق التتبع يمكن مصادرتها من يد أي كان.**

5. كما أنها جاءت **كعقوبة عينية** تنصب رأسا على الممتلكات المنقولة أو العقارية المتحصلة من الجريمة، بينما يلاحظ كذلك أن العمل القضائي سواء على مستوى محاكم الموضوع أو محكمة النقض ذهب إلى أبعد من ذلك من خلال الحكم بالمصادرة بالقيمة **(Confiscation par équivalence valeur)** حيث جاء في إحدى قرارات محكمة النقض أنه "بعد تقييم طلبات النيابة العامة وما أدين به المتهم من أفعال واعتبارا لقيمة المبالغ المتحصل عليها....مما ارتأت معه الهيأة تحديد المصادرة في مبلغ........درهم".

وبالفعل وبعد استقراء نتائج برامج استعراض تنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في عدد من البلدان لوحظ أن هناك نظم قانونية تعتمد على مصادرة الممتلكات، ونظم أخرى تعتمد المصادرة بالقيمة وأخرى تجمع بينهما معا(مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ـ التجريم وإنفاذ القانون . ص 111)

ومهما يكن فإنه مادامت المصادرة مقترنة بحكم إدانة ومن أجل ضمان محلها يتعين أثناء مرحلة المحاكمة تقوية التنسيق مع الجهات التي تفيد في البحث عن عناصر الذمة المالية (سلطات محلية . محافظات عقارية . أبناك . مصالح السجل التجاري) لتحديد عناصر الذمة المالية قبل التصرف فيها من قبل المتهمين أو إضعاف قيمتها مع استحضار عبقرية الابتكار التي يتميز بها هؤلاء.

إن هذه التدابير قد تبدو سهلة نظريا لكن الإشكال الحقيقي يكمن في إقناع المحكمة بالكيفية والظروف التي تم الحصول فيها على تلك الممتلكات وتحليلها اعتمادا على تاريخ اكتسابها وفرز الأموال ذات الصلة بالجريمة وفحص المداخيل الوظيفية والمهنية والقروض والديون والنفقات وكيفية انتقال الأموال إلى الأزواج والأبناء القاصرين والبالغين والأغيار.

وفي هذا الإطار يلاحظ أن المشرع الفرنسي من خلال القانون 2010/768 سمح للمحكمة بإمكانية الحجز الجنائي على الممتلكات في إطار البحث التمهيدي ويقوم به وكيل الجمهورية بعد إذن قاضي الحريات والاعتقال أو يقوم به قاضي التحقيق، ويعتبر قرار الحجز خاضعا لشكليات محددة ويجب أن يشير إلى السند القانوني في الحجز والأشياء المطلوب حجزها وتحديد مالكيها ويبلغ للأطراف المعنية.

ما من شك في أن المعطيات التي تم تناولها تنصب في اتجاه ضمان محاكمة عادلة للطرفين (الدولة المتهم) مع استحضار كون المتهمين يعمدون إلى إخفاء ممتلكاتهم واستثمارها في تكوين شركات تنشأ لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الشركاء، مما يسبب ضررا للدولة.

2. تنفيذ المصادرة (الإطار القانوني للتنفيذ ـ إكراهات التنفيذ)

تخضع عملية تنفيذ المصادرة لقواعد التنفيذ الواردة في قانون المسطرة الجنائية خصوصا المادة 597 التي تنص على أن "تقوم النيابة العامة والطرف المدني كل فيما يخصه بتتبع تنفيذ المقرر الصادر بالإدانة" وبحسب المادة 46 من القانون الجنائي المغربي تقوم إدارة الأملاك المخزنية التابعة لوزارة المالية بتفويت الأموال المصادرة حسب الإجراءات المقررة ببيع أملاك الدولة"

وتأسيسا على ذلك تصبح الدولة بمجرد صدور الحكم **مالكة كليا أو على الشياع أو شريكة في الأموال المشمولة بالمصادرة مع مراعاة حقوق الأغيار والدائنين، واحترام نظام الزواج وحقوق الغير بصفة عامة.**

وإذا ما اعتبرنا المصادرة استرداد للمال العام خاصة المصادرة بالقيمة فإن المطلوب في التنفيذ قد يكون مطالبا **بتنفيذ حكم المصادرة وكذا حكم الإرجاع** والتعويض لفائدة الإدارة المتضررة والتي سبق لها أن تقدمت بمطالبها المدنية في إطار الدعوى المدنية التابعة. و هو ما يشكل ازدواجية في العقوبة.

غير أنه في إطار التنفيذ سواء لحكم المصادرة أو حكم الإرجاع وكأي علاقة تنفيذية بين أطراف معينة تتشابك المصالح وتتولد التعرضات والمنازعات ودعاوى الاستحقاق من أجل احتفاظ المحكوم عليه بالأموال المصادرة، وهو ما يحتم على الدولة كطالبة للتنفيذ اللجوء إلى التقاضي والتنفيذ من خارج منظومة القانون والمسطرة الجنائيتين والتقاضي أمام المحاكم التجارية إذا تعلق الأمر بالأسهم في الشركات، أو الأصول التجارية، أو التقاضي أمام المحاكم المدنية أو الإدارية وليس من ذلك سوى السقوط في أحضان الإشكاليات وطول مساطر التنفيذ.

. وغالبا ما تطرح الإشكاليات من **المحكوم عليه**، أو **من ورثته** أو **من الغير**، حول مشروعية إثبات المتحصل من الجريمة واختلاطه بأموال أخرى، أو يكون متعلقا بطبيعة محل المصادرة **خاصة الشركات وكذا حقوق العمال**.

. كما تطرح الصعوبة عند **تزاحم الديون خاصة** عندما يكون مجموع مبلغ الديون السابقة على المصادرة يفوق ناتج البيع مع استحضار الامتياز لبعض الديون، وقد نص المشرع المغربي أن المصادرة تبقى كافلة للديون السابقة (المادة 46 من القانون الجنائي).

. كما تطرح الصعوبة أيضا عندما يكون **محل المصادرة غير محدد ومعين** في الحكم من خلال الإشارة إلى كافة البيانات العقارية والتجارية وكل إغفال في ذلك تترتب عنه منازعات.

. كذلك **إشكالية تبليغ المحكوم** عليهم، حيث يعتبر التبليغ من الأساليب المهمة التي تتحكم في مرحلة التنفيذ، ويعتبر من الضمانات الأساسية لتوازن حقوق الأطراف، فلا يمكن للدولة أن تباشر عملية التنفيذ دون سلوك المساطر القانونية للتنفيذ القضائي.

. كذلك صعوبة عدم وجود أموال يمكن مصادرتها إما بسبب الاستثمار في القطاع الغير مهيكل أو تبديد الأموال المطلوب مصادرتها.

. كذلك من أسباب بطئ مرحلة التنفيذ إشكالية النسخة التنفيذية الواحدة وتعدد المحكوم عليهم وذلك فيما يخص عملية تنفيذ حكم الاسترداد.

هذا بالإضافة إلى الملاحظات التي أثارها التقرير الذي أنجزه **المجلس الأعلى للحسابات المغربي في سنة 2011** على إدارة أملاك الدولة حيث أشارلبعض العوامل التي تحول دون التحكم في شمولية الوعاء العقاري المتأتي من المصادرة من خلال:

1. عدم التصفية النهائية للوضعية القانونية للعقارات المصادرة عن طريق الخروج من حالة الشياع.

2. الاحتلال الغير قانوني للعقارات المصادرة من طرف ورثة المحكوم عليهم حيث إن 77% من المساحة المصادرة محتلة و23% فقط هي المتاحة للبيع أو الكراء أو التخصيص مما يشكل ضررا ماليا للدولة.

كما يستفاد من **التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات البلجيكي** الذي انصب على إشكالية تنفيذ المصادرة أن عملية تنفيذ الأحكام القاضية بالمصادرة غير مؤمنة لكون محصلي إدارة الأملاك لا يعملون على تطبيق المراقبة الداخلية على عملية التنفيذ، وعدم التنسيق مع الشركاء في التنفيذ خاصة الوحدة المركزية للحجز والمصادرة.

ومن أجل تسهيل المساطر عمل **المشرع الفرنسي على إحداث منظومة خاصة بالحجز الجنائي** وخلق مؤسسة لتدبير وتحصيل الأصول المحجوزة في يوليوز 2010 والقيام بالتنسيق مع المؤسسات المتدخلة في مرحلة التنفيذ.

إضافة إلى الصعوبات المذكورة وما قد تستغرقه مرحلة التنفيذ من آجال طويلة، فإن المصادرة باعتبارها عقوبة **تبقى مهددة بالتقادم**، ذلك أن عدم تنفيذ حكم في إبانه ووقته المحدد

قانونا، واستطاعة المحكوم عليه أن يتخلص من آثار الإدانة، فإن المصادرة كعقوبة تبعية تبقى مهددة بالتقادم استنادا للمواد القانونية من 648 إلى 651 من ق م ج المغربي.

بناء على ما تقدم من ملاحظات حول أسباب تعثر مسلسل تنفيذ المصادرة والاختلاف الملحوظ في الأساليب التي تنهجها بعض النظم القانونية هذا بالإضافة للحواجز الإجرائية والإثباتية لملاحقة الأموال، واستحضارا للمهارات التي يتميز بها مجرموا الفساد فإن ذلك ينهض سببا للتفكير في إمكانية تدعيم المؤسسات المعنية بتنفيذ أحكام المصادرة لفائدة الدولة بإطار قانوني قادر على احتواء الإشكاليات المطروحة ولها سلطة الحجز المسبق وسلطة تدبير وإدارة الموجودات المعقدة التي تستلزم إدارة فعالة كالشركات ـ المنشآت التجارية ـ البواخر...والحصول على المعلومات وسلطة التنفيذ وإمدادها بالإمكانيات والموارد البشرية المتخصصة وإخضاعها لدورات تكوينية والانفتاح على التجارب الناجعة والنظم الفعالة.

وعلى الرغم من الدور الكبير الذي تمارسه الوكالة القضائية للمملكة من أجل استرداد الأموال العمومية المختلسة والمبددة وتدبير الملفات المتعلقة بها، إلا أنه في إطار عملية التتبع والاسترداد، تطرح مجموعة من الإشكاليات تعرقل عملية الاسترداد، وهو ما ينهض سببا في تدعيم وإحداث آليات جديدة لاسترجاع المال العام.

ويمكن تعداد أهم هذه الآليات وفق ما يلي:

أولا: التنصيص على إلزامية إشعار الوكيل القضائي للمملكة في الجرائم المالية تحت طائلة عدم القبول: بالرغم من أهمية الدور الذي يقوم به الوكيل القضائي للمملكة في المسطرة الزجرية للدفاع عن المال العام، فإن المشرع لم ينص على جزاء عدم إدخاله في هذه القضايا مثلما كان عليه الأمر في قانون المسطرة الجنائية القديم (الفصل 2) الذي كان يعتبر تبليغ الوكيل القضائي للمملكة واجبا إجرائيا يترتب عن عدم القيام به عدم قبول المتابعة خلافا للمقتضيات الحالية التي لم ترتب أي جزاء.

إن الخطورة القانونية لعدم إلزامية إشعار الوكالة القضائية تتجلى في عدم ضبط جميع الدعاوى العمومية المتعلقة بالاعتداء على المال العام وكذا تلك المقامة ضد موظفي الدولة.

ثانيا: إعادة النظر في المقتضيات المنظمة للتقادم في جرائم الفساد المالي:

يجب تخصيص التقادم في جرائم الفساد المالي بمقتضيات خاصة تركز على النقاط التالية:

- جعل مدة التقادم أطول؛
- أن يكون بدء سريان تقادم هذه الجرائم من يوم اكتشافها لا من يوم ارتكابها.
- أو التنصيص على عدم سقوط الدعوى الجنائية في جرائم الفساد كما لا تسقط العقوبة المحكوم بها.

وبهذا سيستجيب المشرع المغربي ولو جزئيا لما تدعو له اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد المالي التي انضم إليها المغرب سنة 2007 والتي نصت في مادتها 29 على أنه: "تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي عند الاقتضاء فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة".

ثالثا: السماح للدولة بإمكانية سحب أكثر من نسخة تنفيذية واحدة في حالة تعدد المحكوم عليهم؛

رابعا: تمتيع الأموال المطلوب استردادها في جرائم المال العام بامتياز قانوني يمنحها حق الأولوية على باقي الديون الأخرى.

خامسا: إدراج الوكالة القضائية للمملكة ضمن زمرة الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون التي مكنها المشرع من حق الاطلاع على الحسابات البنكية للمحكوم عليهم في جرائم المال العام والمشمولة بالسر المهني في إطار الأبحاث والمساطر الجنائية؛

سادسا: التنسيق بين مختلف الشركاء لإيجاد حل لإشكالية تعثر البيوعات بالمزاد العلني لعدم حضور متزايدين؛

سابعا: الانفتاح والتنسيق مع الإدارات والمصالح العمومية بتعيين مخاطب رسمي لتسريع وثيرة التواصل؛

ثامنا: حث الإدارات العمومية على ضرورة تجهيز ملفاتها بشكل كامل قبل إحالتها على الوكالة القضائية للمملكة – ربحا للجهد والنفقات والوقت - حتى يتسنى إعداد الشكايات والمذكرات بشكل يتوافق وضوابط القانون والاتفاق على آلية تحدد المسؤوليات في هذا الإطار.

تاسعا: اعتبارا لخصوصية الجرائم الواقعة على الأموال العامة، يمكن إدراج عنصر البحث عن الذمة المالية للمعنيين بالأمر أثناء مرحلة البحث التمهيدي والتحقيق الاعدادي، ومباشرة مسطرة الحجز أو العقل عند الاقتضاء؛

عاشرا: تقوية ضمانات حماية الأموال العامة أثناء المحاكمة وإقرار نظام خاص يمنع المتهمين من التصرف في ممتلكاتهم، تحسبا لصدور حكم يقضي بالرد أو المصادرة أو التعويض؛

حادي عاشر: تهيئ مشروع قانون لإعادة هيكلة وتنظيم وظيفة الوكالة القضائية للمملكة وتوسيع اختصاصاتها لمسايرة التحديات الراهنة المتعلقة بحماية المال العام وتقوية دورها في الدفاع عن الدولة وإدارتها في قضايا الاختلاس والتبديد بالنظر إلى التجربة التي راكمتها في معالجة هذا النوع من القضايا وتقديم الدعم القانوني والتنسيق مع مختلف الإدارات العمومية.

الورشة الرابعة

دور الحكامة والرقمنة في التدبير الأمثل لمنازعات الدولة والوقاية منها

مسير الورشة	السيد شفيق عزبة، مفتش بالمفتشية العامة للمالية
مقرر الورشة	السيد ياسر بوغرارة، رئيس مصلحة المعلومات بالوكالة القضائية للمملكة

تنسيق تدبير منازعات الدولة في ظل تعدد الفاعلين، بين إكراهات الاستعجال ومتطلبات الفعالية

السيد الهاشم امسكوري
رئيس قسم تدبير المنازعات
والمواكبة القانونية بوزارة الداخلية

إن تدبير منازعات الدولة على اختلاف طبيعتها، خاصة ذات الطبيعة الإدارية تحتاج إلى تنسيق محكم بين كافة المتدخلين والمعنيين بها، وذلك بما يساهم في حسن تتبع الملفات ومسايرة وتيرة البت في ملفات المنازعات من طرف القضاء.

وفي هذا السياق، فإنه يجدر التذكير بدورة تدبير منازعات الدولة، من خلال عرض أدوار مختلف الفاعلين من الإدارة منشأ النزاع مرورا بالجهة المكلفة بتدبير المنازعات بالإدارة وصولا إلى الجهة المكلفة بالدفاع القضائي، قبل الوقوف على أهم الإشكالات الناتجة عن التفاعلات الرائجة بدورة تدبير المنازعات.

ومن هذا المنطلق، فإنه يمكن التساؤل حول كيفية التعامل مع السياق القانوني والإجرائي المتسم بتسريع البت في القضايا من طرف المحاكم، في ظل تعدد المتدخلين في تدبير المنازعات الإدارية، بما يحقق الفعالية ويتلاءم من إكراهات الاستعجال.

وتأسيسا على ذلك، سيتم تناول الموضوع عبر المحاور التالية:

- أولا: السياق القانوني والإجرائي: تسريع البت في ملفات المنازعات
- ثانيا: دورة تدبير المنازعات الإدارية: الفاعلين والتفاعلات
- ثالثا: بعض الإشكالات المرتبطة بتنسيق تدبير المنازعات الإدارية وسبل تجاوزها

أولا: السياق القانوني والإجرائي: تسريع البت في ملفات المنازعات

يتسم السياق القانوني والإجرائي لتدبير المنازعات الإدارية بصفة عامة بالتوجه نحو تسريع البت في المنازعات، انسجاما مع المبدأ الدستوري المتعلق بصدور الأحكام داخل آجال معقولة. وهو ما سنقف عليه من خلال المقتضيات الدستورية والقانونية، وكذا التدابير الإجرائية ذات الصلة.

أ- على المستوى المقتضيات الدستورية والقانونية:

1- **مقتضيات الدستور:** من أهم المستجدات التي تضمنها الدستور المغربي لسنة 2011، تلك المتعلقة بالسلطة القضائية، ومن أبرزها التنصيص في الفصل 120 منه على أنه: " لكل شخص الحق في محاكمة عادلة، وفي حكم يصدر داخل أجل معقول".

وهو المقتضى الدستوري الذي تم العمل على تنزيله، من خلال المقتضيات التشريعية المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة وكذا بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، فضلا عن مقتضيات تشريعية أخرى ذات الصلة، ولا سيما مشروع تعديل قانون المسطرة المدنية.

2- **المقتضيات القانونية:** يتعلق الأمر بالنصوص التالية:

✓ المادة 45 من القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة التي تنص على أنه: " تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 120 من الدستور، يحرص القاضي على البت في القضايا المعروضة عليه داخل أجل معقول، مع مراعاة الآجال المحددة بمقتضى نصوص خاصة.

يتولى المجلس تحديد آجال للبت في مختلف أنواع القضايا، في حالة عدم تحديدها بمقتضى نص قانوني".

✓ المادة 75 من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية تنص على أن: " حرص القاضي على إصدار أحكام في أجل معقول يعتبر معيار من المعايير التي يراعيها المجلس عند ترقية القضاة ".

✓ الباب 11 من مشروع قانون المسطرة المدنية المعنون ب "رقمنة المساطر والإجراءات القضائية "، تم التنصيص فيه على إحداث منصة إلكترونية لتدبير المساطر والإجراءات القضائية أمام محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الدرجة الثانية.

ب – على مستوى المقتضيات الإجرائية:

انسجاما مع المقتضى الدستوري المتعلق بإصدار الأحكام داخل أجل معقول، وتطبيقا للمقتضيات القانونية المشار إليها، فقد بادر المجلس الأعلى للسلطة القضائية إلى اتخاذ إجراءات عملية تروم ضبط آجال صدور الأحكام القضائية في مختلف أصناف المنازعات.

وهو ما تجسد في صدور قرار المجلس الأعلى للسلطة القضائية عدد 7-1244 بتاريخ 21 دجنبر 2023 بتحديد الآجال الاسترشادية للبت في القضايا، مع التنصيص على أنه لا يترتب عليها أي أثر بالنسبة للدعوى، وأنها لا تمس بالآجال المحددة بمقتضى القانون.

وعلى الرغم من هذا التنصيص، فإن صدور القرار المحدد للآجال الاسترشادية يعتبر مؤثرا في السير الزمني للبت في الدعاوى، لا سيما وأنه ينص على أنه يتعين على المسؤولين القضائيين تذليل الصعوبات المرتبطة بالإدارة القضائية التي تعترض تطبيق الآجال المحددة بموجب هذا القرار، وهو الإجراء الذي سيساهم في تحييد جزء مهم من أسباب تأخر صدور الأحكام، وبالتالي مسايرة الزمن القضائي للآجال الاسترشادية المحددة.

هذا، وللوقوف على الآجال الاسترشادية المتعلق بالمنازعات الرائجة أمام القضاء الإداري بمختلف أصنافها، نورد الآجال المتعلق بالقضايا الرائجة أمام محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية كما وردت بالجدول الملحق بالقرار.

1. محاكم الاستئناف الإدارية:

الرمز	نوع القضية	الآجال الاسترشادي (بالأيام)
7201	الإستعجالي (اختصاص الرئيس الأول)	20
7202	الاستعجالي "مستأنف"	30
7203	غرفة المشورة	10
7204	المساعدة القضائية	1
7205	قضاء الإلغاء	90
7206	المسؤولية الإدارية	120
7207	العقود الإدارية والصفقات	150
7208	الوضعية الفردية	120
7209	المنازعات الضريبية	150
7210	المعاشات المدنية والعسكرية	75
7211	نزع الملكية	180
7212	المنازعات الإنتخابية	30
7213	تحصيل ديون الخزينة	90
7214	إيقاف تنفيذ القرارات الادارية	60
7215	فحص الشرعية	10

2. المحاكم الادارية:

الرمز	نوع القضية	الآجال الاسترشادي (بالأيام)
7101	القضايا الاستعجالية	30
7102	الأوامر المبنية على طلب	1
7103	المصادقة على الحجز	30
7104	المعاشات المدنية والعسكرية	180
7105	الوضعية الفردية	180
7106	إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية	30
7107	المنازعات الانتخابية	30
7108	نزع الملكية	130
7109	تحصيل ديون الخزينة	120
7110	قضاء الإلغاء	120
7111	فحص الشرعية	30
7112	المسؤولية الادارية	180
7113	المنازعات الضريبية	180
7114	العقود الإدارية والصفقات	240
7115	المختلفة	60
7116	المساعدة القضائية	10

ثانيا: دورة تدبير المنازعات الإدارية: الفاعلين والتفاعلات

في إطار مقاربة مسألة تدبير المنازعات من طرف إدارات الدولة، في ظل السياق المبين أعلاه وكذا تعدد الفاعلين، فإننا نقترح إعطاء لمحة عامة عن دورة تدبير المنازعات الإدارية من خلال الإحاطة بأدوار الفاعلين الرئيسيين في هذه الدورة، ويتعلق الأمر أساسا بالبنية الإدارية منشأ النزاع، والبنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات، والجهة المكلفة بالدفاع القضائي.

أ- البنية الإدارية منشأ النزاع:

يقصد بالبنية أو الوحدة الإدارية منشأ النزاع تلك التي ينتج عن إحدى أعمالها أو تدخلاتها الإدارية إقامة الدعوى القضائية في مواجهة الإدارة من طرف المرتفق.

ويعتبر دور البنية الإدارية منشأ النزاع محوريا في الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء، باعتبارها البنية التي تتوفر على المعطيات المتعلقة بالقضية والملمة بالأسباب الإدارية والواقعية المؤدية للنزاع.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عدم التنسيق الجيد والمحكم والمنظم بين هذه البنية والبنية المكلفة بتدبير المنازعات يؤدي إلى عدم التوفر على وسائل الإثبات المتوفرة لدى البنية منشأ النزاع، وبالتالي عدم الإلمام بموضوع النزاع، وعدم استثمار المعطيات والوسائل للدفاع عن مصالح الإدارة.

وتبعا لذلك، فإن المهمة الرئيسية للبنية منشأ النزاع في مجال تدبير المنازعات تتمثل في توفير المعطيات والوثائق المتعلقة بالنزاع وتفسير موقفها والأسباب المؤدية إلى النزاع، وموافاة البنية المكلفة بتدبير المنازعات بها في الوقت المناسب، أخذا بعين الاعتبار عامل الزمن من خلال الآجال المتعلقة بمساطر التقاضي.

إلا أنه وعندما يتعلق الأمر بالطعن بالإلغاء في قرار إداري، وبالنظر لكون المدعي يكون ملزما فقط بتوجيه دعواه في مواجهة مصدر القرار، فإنه في هذه الحالة يمتد دور البنية منشأ النزاع أي مصدر القرار المطعون فيه من توفير المعطيات إلى الإخبار بالدعوى بمجرد توصلها بالمقال الافتتاحي.

ب - البنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات:

تتجلى أهمية وجود وحدة إدارية مكلفة بتدبير المنازعات أساسا في توحيد منهجية هذا التدبير والدفاع عن الإدارة المعنية أمام القضاء، وتفادي النتائج المترتبة عن تعدد المتدخلين داخل الإدارة الواحدة، من غياب تنسيق تدبير الملفات الذي يتسبب بدوره في سوء الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء وبالتالي ضياع مصالحها.

وفي هذا الإطار، فإن توحيد منهجية تدبير المنازعات يتجسد في مجموعة من الممارسات، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- توحيد التبليغ القضائي، من خلال مركزة التبليغات في شباك موحد، مما يمكن من ضبط جميع ملفات المنازعات وتتبعها على المستويين الإداري والقضائي.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن وظيفة التبليغ القضائي وإن كانت مرتبطة بوظيفة تتبع المنازعات، فإنه ومن أجل حكامة أكبر لتدبير المنازعات، يستحسن إحداث بنية إدارية خاصة بالتبليغات القضائية، من أجل تحقيق هدف مركزة التبليغات وضبطها من خلال بنية متخصصة تناط إليها مهمة تلقي التبليغات، ثم إحالتها على البنية المكلفة بالمنازعات، وتوزيعها على المصالح المعنية بها.

- وضع مسار موحد لتدبير المنازعات بدءا من التبليغ بالمقال الافتتاحي للدعوى، ومرورا بالحصول على المعطيات المتعلقة بالنزاع، ووصولا إلى الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء.
- تنسيق تتبع المنازعات القضائية من طرف الوحدة المكلفة بالمنازعات، وتوحيد منهجية الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء.
- توحيد منهجية تنفيذ الأحكام القضائية، من خلال تخويل الوحدة المكلفة بالمنازعات مهمة اتخاذ القرار القانوني فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، قبل إحالتها على الوحدة الإدارية المكلفة بالتنفيذ...

وتندرج الممارسات المذكورة في إطار تحقيق أهداف الحكامة القانونية والإدارية التي تستدعي بالضرورة وضع تصور شامل يعيد صياغة وظائف البنيات الإدارية المكلفة بالمنازعات في اتجاه توسيع اختصاصاتها الاقتراحية وضبط آليات التنسيق مع باقي البنيات الإدارية الأخرى داخل نفس الإدارة أو مع الإدارات الأخرى.

وبخصوص أدوار البنية المكلفة بتدبير المنازعات فيما يتعلق بالدفاع القضائي، فإنها تتخذ الوجهين التاليين:

- اضطلاعها بمهمة الدفاع عن مصالح الإدارة بصفة مباشرة أمام القضاء، من خلال التقدم بالمذكرات وإقامة الدعاوى ومباشرة الطعون، وحضور الجلسات والخبرات والأبحاث؛
- قيامها بدور الوسيط القانوني بين البنية الإدارية منشأ النزاع والجهة المكلفة بالدفاع (الوكيل القضائي للمملكة أو المحامي).

وفي كلتا الحالتين، ومن أجل دفاع أمثل عن مصالح الإدارة، فإن البنية المكلفة بتدبير المنازعات عليها أن تحرص على التوصل بالمعطيات من البنية منشأ النزاع، وتوظيفها معززة بالدفاعات والوسائل القانونية في حالة الدفاع المباشر. أو إحالتها على الجهة المكلفة بالدفاع، إلا أن الأمر لا ينبغي أن يقف عند حدود الإحالة، بل يستلزم تعزيز المعطيات المادية بالدفوعات والوسائل القانونية اللازمة، حيث يمكن إعداد مشاريع مذكرات أو مقالات أو بطاقات مفصلة تتضمن المعطيات والوسائل القانونية وإحالتها على الجهة المكلفة بالدفاع.

ج - البنية أو الجهة المكلفة بالدفاع القضائي:

تتعدد الجهات المكلفة بالدفاع القضائي في منازعات الدولة، بحيث يتم الدفاع إما بواسطة الإدارة نفسها بواسطة البنية المكلفة بالمنازعات، أو عن طريق الوكالة القضائية للمملكة، أو المحامي، وذلك على النحو التالي:

- **بواسطة البنية المكلفة بالمنازعات:** إذ حيث يمكن للإدارة أن تدافع عن مصالحها مباشرة أمام القضاء، من خلال التقدم بالطعون والمذكرات وإقامة الدعاوى، وحضور الجلسات، على اعتبار أن توكيل محامي للدفاع عن الدولة والإدارات العمومية يعتبر أمرا اختياريا طبقا لمقتضيات المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة.

- **بواسطة الوكيل القضائي للمملكة:** الذي يعتبر الجهة الأساسية التي تتولى الدفاع عن مصالح إدارات الدولة، حيث يقوم بالدفاع بصفة تلقائية باعتباره طرفا في الدعوى، فيما يتعلق بالدعاوى المتضمنة لطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة، طبقا لمقتضيات الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية، وكذا بناء على تكليفه في دعاوى الإلغاء.

- **بواسطة المحامي:** حيث إنه بالرغم من كون إدارات الدولة يمكن لها الدفاع المباشر عن مصالحها، وبالرغم كذلك من اضطلاع الوكيل القضائي للمملكة بمهمة الدفاع، فإن مبدأ الاختيارية في توكيل المحامي يتيح للإدارة إمكانية الدفاع عن مصالحها بواسطة محامي، وذلك بكافة الوسائل القانونية المتاحة من خلال التعاقد مع محامين أو انتدابهم للدفاع في قضايا خاصة.

هذا ومن أجل دفاع فعال ومنتج عن مصالح الإدارة أمام القضاء، فإنه الجهة المكلفة بالدفاع ولا سيما الوكيل القضائي للمملكة والمحامي يتعين عليها، بالإضافة إلى توظيف المعطيات المتوفرة لديها من طرف الإدارة المعنية، اعتماد الوسائل القانونية المناسبة حسب كل نزاع، والحرص على تقديم الأجوبة المناسبة أمام القضاء في الوقت والأجل المناسبين، وذلك في إطار من التواصل والتنسيق المستمر مع البنية المكلفة بتدبير المنازعات بالإدارة المعنية باعتبارها الجهة التي لها دراية أكبر بالنزاع موضوع الدفاع، طيلة مراحل التقاضي.

هذا مع استحضار كون الدفاع المباشر عن مصالح الإدارة أمام القضاء عن طريق البنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات يظل الوسيلة الأكثر فعالية بالنظر لإلمامها بموضوع النزاع ولكونها تمثل الجهة المعنية بالنزاع، ولمعرفتها بمكامن مصلحة الإدارة المعنية، ولا سيما حين يتعلق الأمر بتداخل المصالح مع جهات إدارية أخرى في نفس النزاع.

والجدير بالإشارة أن فعالية التنسيق بين مختلف الفاعلين المشار إليهم، تقتضي عدم الاكتفاء بالعمل بالوسائل الإدارية التقليدية من خلال المراسلات الرسمية، وإنما يستدعي ذلك اعتماد مختلف وسائل التواصل ولا سيما التواصل المباشر من عقد لقاءات واجتماعات خصوصا بين البنية منشأ النزاع والبنية المكلفة بتدبير المنازعات، وبين هذه الأخيرة والجهة المكلفة بالدفاع. بالإضافة إلى توظيف الأنظمة الإلكترونية من أجل تدبير أكثر سرعة وفعالية.

إلا أن الجهود المتعلقة بأنظمة التواصل والتدبير المعلوماتي من طرف الإدارة غير كافية ما لم تنخرط المنظومة القضائية في ذلك من خلال اعتماد الوسائل الإلكترونية بما فيها التبليغ الإلكتروني للوثائق القضائية.

ثالثا: بعض الإشكالات المرتبطة بتنسيق تدبير المنازعات وسبل تجاوزها

أسفرت الممارسة العملية في مجال تدبير المنازعات الإدارية عن تسجيل مجموعة من الإشكالات التي ترتبط بتنسيق عملية تدبير منازعات الدولة، والتي يمكن إدراج بعضها عبر تصنيفها إلى المستوى القانوني والقضائي وتلك المرتبطة بالتنسيق الإداري.

أ- على المستوى القانوني والقضائي:

يتمثل الإشكال القانوني الأساسي في مدى استحضار خصوصية المنازعات الإدارية في إطار تطبيق مقتضيات قانون المسطرة المدنية، باعتباره الإطار القانوني لمساطر التقاضي الإدارية، إلى جانب باقي مساطر التقاضي المدنية المتعلقة بأشخاص القانون الخاص.

حيث أنه وبالرغم من تميز المنازعات الإدارية بكون أحد أو بعض أطراف الدعوى إدارات عمومية، فإن نفس الإجراءات والمساطر المطبقة على أشخاص القانون الخاص تنطبق على الإدارات العمومية، وذلك بالرغم من تفردها بتشعب الوحدات الإدارية المعنية بتتبع وتدبير ملف النزاع، وكذا بضرورة استحضار حماية المال العام والمصلحة العامة في التدبير الإجرائي والزمني للنزاع، وذلك دون المساس، طبعا، بحقوق المتقاضين.

إلى جانب الإشكال المرتبط بالإطار القانوني، تم تسجيل مجموعة من الإشكالات الإجرائية، **مرتبطة أساسا بتبليغ الوثائق القضائية** يمكن إيجاز بعضها فيما يلي:

- **استدعاء الأطراف داخل آجال غير كافية للجواب،** وهنا نعود إلى أهمية أخذ خصوصية المنازعات الإدارية بعين الاعتبار، بحيث لا يكفي توصل الإدارة بالتبليغ لتقديم جوابها في الحين، بل يتطلب الأمر المرور عبر قنوات دورة تدبير المنازعات المبينة أعلاه، من خلال استطلاع موقف الوحدة منشأ النزاع، والتوصل منها بالمعطيات والوثائق، ثم إعداد وسائل الدفاع من طرف الوحدة المكلفة بتدبير المنازعات وتقديم الجواب أو الطعن أو تكليف الجهة المكلفة بالدفاع في الوقت المناسب.
- **توجيه استدعاءات للإدارة دون إرفاقها بالمقال وبمرفقاته،** بحيث تم تسجيل هذا الإشكال في العديد من الحالات بشكل متزايد ومستمر، وهو مرتبط بمدى جودة التدبير الإداري للملفات من طرف المحاكم، من خلال عدم إيلاء العناية اللازمة بضرورة توجيه الاستدعاءات بشكل متكامل، حتى يتسنى للأطراف، ولا سيما الإدارية الإلمام بموضوع النزاع وبحيثياته بمجرد التوصل بالاستدعاء ربحا للزمن القضائي والإداري. وإلا فإنه يتعين على الوحدة الإدارية المكلفة بتدبير

المنازعات التنقل إلى المحكمة المعنية أو مراسلتها للحصول على نسخة من المقال ومرفقاته، دون التأثير على أجل تقديم الجواب وبالتالي على مصالح الإدارة وحقوقها في الدفاع.

- **الاقتصار على استدعاء** الجهة **المعنية بالدفاع بعد النقض والإحالة، دون باقي الأطراف،** ويتجسد هذا الإشكال في اقتصار محاكم الدرجة الثانية في حالة صدور قرار بنقض قرار استئنافي وإحالته للبت فيه من جديد، على استدعاء الجهة المكلفة بالدفاع ونخص بالذكر هنا الوكيل القضائي للمملكة بالنسبة لمنازعات إدارات الدولة، انطلاقا من كونه الجهة الطاعنة بالنقض. وهو مبرر لا يستقيم استنادا إلى أن الوكيل القضائي للمملكة يباشر الطعن بالنقض بصفته تلك، وكذا نيابة عن الأطراف الإدارية المعنية، وبالتالي فإنه يكون لزاما على المحكمة تبليغ الاستدعاء بعد النقض والإحالة لجميع الأطراف الإدارية إلى جانب الوكيل القضائي للمملكة، ضمانا لفرص الدفاع عن الإدارة المعنية بالنزاع خلال هذه المرحلة.

هذا وباستعراض هذه الإشكالات، فإننا سنلاحظ بأنها مرتبطة أساسا بخصوصية المنازعات الإدارية، مما يستدعي من جهة، ضرورة استحضار هذه الخصوصية ودورة تدبير المنازعات المتعلقة بها في مختلف الإجراءات القضائية من طرف المحاكم، ومن جهة أخرى، إعمال المزيد من اليقظة من الأطراف الإدارية من خلال آليات للتدبير والتنسيق تأخذ بعين الاعتبار الإشكالات المذكورة والزمن القضائي للبت في الملفات.

ب - على مستوى التنسيق الإداري:

تتعلق أهم الإشكالات التي ترتبط بالتنسيق الإداري لتدبير المنازعات الإدارية بتعدد المتدخلين في دورة تدبير المنازعات، وعدم توزيع الأدوار بينهم، مما يؤثر على جودة الدفاع القضائي عن مصالح الإدارة. ويمكن إدراج بعض هذه الإشكالات على سبيل المثال لا الحصر كالتالي:

- تقديم طعون أو مذكرات من طرف الجهة المعنية بالدفاع (الوكيل القضائي للمملكة أو المحامي)، تتضمن معطيات غير مطابقة لموقف الإدارة المعنية بالنزاع. ومرد ذلك إلى عدم التوصل

بالمعطيات وبموقف الإدارة المعنية أو عدم استطلاعهما، قبل تقديم المذكرة أو الطعن أمام المحكمة؛

- تقديم طعون مزدوجة لفائدة نفس الإدارة مما ينتج عنه: من خلال قيام الوكيل القضائي للمملكة والمحامي، وفي بعض الحالات البنية المكلفة بتدبير المنازعات بتقديم طعن في نفس الملف، دون تنسيق قبلي بينهم، مما ينتج عنه عدم وحدة موقف الإدارة أمام القضاء، ثم إمكانية الحكم بعدم قبول الطعون.
- عدم قيام الجهة المكلفة بالدفاع بتقديم مذكرات جوابية أو طعون داخل الأجل القانوني. بحيث يسجل في بعض الحالات عدم جواب الإدارة المعنية أو طعنها داخل الأجل، وذلك بالرغم من مراسلة الجهة المكلفة بالدفاع وموافاتها بموقف الإدارة المعنية وبمعطيات النزاع، وهو ما يشكل إخلالا كبيرا بضرورة الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء، ومرده إلى عدم تكثيف آليات التنسيق بجميع الوسائل الممكنة حتى يتحقق هده الدفاع القضائي في الوقت المناسب.

هذا، ومن أجل تجاوز الإشكالات المشار إليها، وكذا لضمان تنسيق أكثر فعالية عند تدبير منازعات الدولة، فإنه يقترح العمل بالتوصيات التالية:

- استحضار خصوصية المنازعات الإدارية في التشريعات المتعلقة بمساطر التقاضي وفي إجراءات التبليغ؛
- التنسيق القبلي مع البنيات المكلفة بتدبير المنازعات بالإدارة المعنية بالنزاع قبل إيداع المقالات والمذكرات من طرف الجهة المكلفة بالدفاع؛
- الإسراع بتعميم اعتماد الوسائل الالكترونية للتنسيق بين مختلف الفاعلين في تدبير المنازعات الإدارية، من أجل مسايرة السياق القانوني والإجرائي لمساطر التقاضي؛
- التعاون والتنسيق بين الإدارات ذات الصلة بالنزاع من أجل استدراك بعض الملفات في مراحل متقدمة من النزاع، مراعاة للمصلحة العامة وحماية المال العام.

وختاما، فإن حسن تدبير منازعات الدولة بما ينعكس إيجابا على فعالية تتبع الملفات والدفاع القضائي عن مصالح الإدارة، يتطلب بداية الوعي بالإشكالات المسجلة على مختلف

المستويات، ثم العمل على تجاوزها، من خلال تطوير آليات التنسيق واليقظة بين مختلف الفاعلين، وذلك في ظل السياق القضائي والإجرائي المتسم بتسريع البت في الملفات، علما بأن استحضار خصوصية المنازعات الإدارية في إجراءات التقاضي وفي المقتضيات القانونية ذات الصلة يظل ركيزة أساسية لتحقيق التوازن بين ضمان حقوق المتقاضين وحماية المصلحة العامة.

دور الرقمنة في الرفع من نجاعة عمل الوكالة القضائية للمملكة[136]

السيد بوسلهام الشمعة
رئيس قسم الدراسات والمساطر الحبية
بالوكالة القضائية للمملكة

كل الشكر والتقدير للسيد رئيس الجلسة وللأساتذة المتدخلين في هذه الورشة، الشكر موصول أيضا للسيدات والسادة الحضور الكريم، كل بصفته والاحترام والتقدير الواجب له.

وبدوري أود المساهمة في هذه المناظرة الوطنية الأولى حول تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، وذلك من خلال مداخلة تحت عنوان "**دور الرقمنة في الرفع من نجاعة عمل الوكالة القضائية للمملكة**"، غايتي في ذلك هو المساهمة في فتح نقاش في هذه الورشة يكون مسؤولا وبناء حول توظيف الرقمنة في تدبير منازعات الدولة من طرف مختلف الإدارات العمومية انطلاقا من تجربة الوكالة القضائية، بغية استشراف آفاق تطوير استعمال التكنولوجيا الحديثة في تدبير هذا النوع من المنازعات.

من المؤكد أن الرقمنة[137] أضحت واقعا مفروضا وضرورة تقتضيها دينامية العصر، وتلعب دورا أساسيا ومهما في نجاعة أداء المرافق العمومية بشكل عام، من خلال دورها

136 - يعد هذا الموضوع، مداخلة قدمت في المناظرة الوطنية الأولى حول: " تدبير منازعات الدولة والوقاية منها: مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية"، المنظمة من طرف وزارة الاقتصاد والمالية (الوكالة القضائية للمملكة) يومي 15 و 16 أبريل 2025.

137- تعددت التعاريف التي أعطيت للرقمنة إلا أن أغلب التعاريف الفقهية اعتبرت الرقمنة digitalisation عملية استخدام التكنولوجيا لتغيير نماذج الأعمال القديمة من أجل تحسين فرص الإنتاج وإحداث القيمة المضافة، أما التحول الرقمي digital transformation فيعرف بأنه الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات و الاتصال من أجل تسهيل وتسيير العمليات المرتبطة بالإدارة والإنتاج والاستهلاك والانتقال بها

الفعال في تبسيط وتسريع المساطر والإجراءات الإدارية، ذلك أن الرقمنة ليست مجرد تحد تكنولوجي ولا هدفا في حد ذاته، وإنما أضحت فرصة سانحة لإعادة تشكيل التدبير الإداري ليكون أكثر فعالية ونجاعة.

ووعيا منها بهذه الأهمية، وفي إطار استراتيجية وزارة الاقتصاد والمالية برقمنة جميع خدماتها تنزيلا لاستراتيجية الحكومة[138]، قامت الوكالة القضائية للمملكة بتنسيق مع شركائها برقمنة جميع الإجراءات المرتبطة بعملها ليس فقط في الجانب التدبيري للمنازعة، وإنما أيضا في إنتاج المعرفة القانونية والقضائية ذات الصلة بمنازعات الدولة.

فإلى أي حد ساهمت الثورة الرقمية في تحول المجال التدبيري لمنازعات الدولة في ظل الاستخدام المتزايد للتقنيات الرقمية في مختلف مراحل المنازعة بدءا من نشوئها إلى غاية حلها وتصفيتها نهائيا؟ وماهي مختلف التدابير المتخذة من طرف الوكالة القضائية للمملكة في مجال الرقمنة؟ وإلى أي حد ساهمت هذه التدابير في الرفع من نجاعة عملها؟ وما هي الرهانات والتحديات المنتظرة في هذا المجال؟

المطلب الأول: التدابير المتخذة من طرف الوكالة القضائية في مجال الرقمنة.

المطلب الثاني: نتائج رقمنة تدبير مناعات الدولة: الفرص المتاحة وآفاق التطوير.

من الطابع المادي التقليدي إلى الطابع الافتراضي الرقمي، وذلك بهدف تحقيق تواصل شبكي أكبر وتطوير الأداء وتحسين جودة العمليات فضلا عن توفير الموارد من وقت وجهد ومال.

[138] - ظهور الإدارة الإلكترونية بالمغرب ارتبط مع إدخال الأنترنيت سنة 1995 الذي واكبه وضع أول برنامج لتكنولوجيا الإعلام بالإدارة العمومية وإحداث بوابة إلكترونية لوزارة الاتصال وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. وتكرس هذا الظهور مع صياغة استراتيجية المغرب الإلكتروني سنة 2001، مرورا باستراتيجية المغرب الرقمي 2009-2013 التي تهدف إلى إدماج التكنولوجيا بشكل واسع داخل الإدارات العمومية.

المطلب الأول: التدابير المتخذة من طرف الوكالة القضائية في مجال الرقمنة

تتوفر الوكالة القضائية للمملكة على عدة برامج وتطبيقات معلوماتية تستعمل في التصريف اليومي للعمل، وتستهدف هذه التطبيقات بالأساس حوسبة مختلف الإجراءات داخل المؤسسة بدءا من تاريخ التسجيل إلى غاية صدور الحكم وتصفية ملف المنازعة.

1- النظام المندمج للتدبير المعلوماتي لمنازعات الدولة (SIGILE[139]):

هو نظام مندمج لتدبير ومعالجة مختلف القضايا التي تدبرها مصالح الوكالة القضائية، وهو بمثابة قاعدة بيانات توفر معطيات ومعلومات دقيقة ومفصلة عن الملفات التي تتوصل بها المؤسسة والمسجلة من أو ضد الدولة، سواء ما تعلق بأرقامها أو أطرافها وموضوعها أو الإجراءات القضائية المتخذة بشأنها.

ويعد برنامج تدبير منازعات الدولة " سجل"، أهم مشروع معلوماتي للوكالة القضائية للمملكة حيث تقدمه كبرنامج مندمج يرجع تاريخ تطوير نسخته الأولى إلى سنة 2006.

وقد تم تطوير البرنامج في غضون سنة 2010، لجعله فاعلا أساسيا في تحقيق الأهداف التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها من وراء هذا النظام المعلوماتي والتي تتجلى فيما يلي:

- **على المستوى الاستراتيجي**: توفير البيانات الإحصائية التي تحتاجها المؤسسة والتي تهم تطور منازعات الدولة، كما يساعد على قياس مردودية المؤسسة وآثار المنازعات على ميزانية الدولة، فضلا عن توخي تحقيق هدف استراتيجي آخر يتمثل في الحد من المخاطر القانونية والوقاية من المنازعات.
- **على المستوى العملي**: تبسيط وتوحيد إجراءات العمل وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها المؤسسة.

أما الخدمات التي يقدمها نظام "سجل" فهي متنوعة بحسب طبيعة أنشطة المؤسسة، وتتجلى على الخصوص فيما يلي:

---

[139] - Ce mot est une abréviation du nom du système: Système Intégré de Gestion Informatisée des Litiges de l'État.

- استخراج المطبوعات المختلفة التي يحتاجها الأطر المكلفون بمعالجة ملفات المنازعات؛
- يمكن التطبيق المعلوماتي الإطار المعني من تحرير المذكرة أو الطعن وحفظه على قاعدة المعطيات.
- ربط الملف بباقي الملفات التي تتفرع عنه أو المرتبطة به بسبب تعدد الدعاوى أو الطعون أو مسطرة التبليغ أو التنفيذ.؛
- إمكانية الحصول على إحصائيات مدققة ومضبوطة.
- توفير قادة معطيات تمكن الأطر المكلفة بالمنازعات من سهولة الولوج إلى الاجتهادات القضائية وتوفير قاعدة معطيات خاصة بالمذكرات والمقالات والطعون التي يعدها أطر الوكالة مبوبة حسب طبيعة النزاع وموضوع الطلب لتسهيل الرجوع إليها كلما تطلب الأمر ذلك.

ومن إيجابيات النسخة المحينة أيضا:

- سهولة التحكم في النظام المعلوماتي وادراج التحسينات عليه، وتحيين مختلف وظائفه؛
- أمن وسلامة البيانات ومعرفة التغييرات التي تدخل على النظام المعلومياتي؛
- سهولة تفعيل التبادل الالكتروني مع مختلف المتدخلين وشركاء الوكالة القضائية للمملكة (الإدارات العمومية، مختلف المحاكم، المحامون، وباقي المتدخلين...)، حيث يوفر النظام المعلوماتي خدمة التدبير الإلكتروني للمعطيات، حيث يسمح برقمنة مجموعة من الوثائق نذكر منها الوثائق الواردة على المؤسسة ومنها الأحكام القضائية، رسائل الشركاء، استدعاءات المحاكم، ثم الوثائق الصادرة سيما المذكرات الدفاعية والمقالات والطعون والمراسلات وغيرها، وهو ما يعد خطوة مهمة لنزع الطابع المادي عن ملفات المنازعات (تكوين ملف إلكتروني متكامل).
- والوكالة القضائية للمملكة بتنسيق مع مديرية الشؤون الإدارية والعامة منكبة حاليا على تطوير النظام المعلوماتي "سجل" لجعله يتضمن لوحدة قيادة (Tableaux de bord) تسمح، عن كثب، بتتبع القضايا ومراقبة آجال الطعون وتواريخ الجلسات، كما تسمح

بالمراقبة والتقييم واتخاذ القرار. فضلا عن مساعدة مسؤولي الوكالة على إدارة الملفات عن بعد من خلال التوصل بإشعارات على هواتفهم بخصوص الملفات والآجال المرتبطة بها.

2-التبادل الإلكتروني للوثائق:

لا شك أن الموقع المتميز الذي تتبوأه الوكالة القضائية للمملكة كجهة مدخلة في جميع القضايا التي تستهدف مالية الدولة والتي تكون الدولة طرفا فيها، يؤهلها لكي يكون لها دور أساسي في الإصلاح العميق والشامل في مجال الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء، ومن بينها ما يهم التحول الرقمي وإدماجه في كافة الأعمال والأنشطة التي يتوقف عليها تدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

وهكذا، وفي إطار استراتيجية الوكالة القضائية للمملكة الرامية إلى رقمنة خدماتها، والانفتاح على الشركاء عبر تبسيط الإجراءات وتسهيل تبادل المعلومات لتجهيز ملف المنازعة، وضعت الوكالة القضائية للمملكة نظاما للتبادل الإلكتروني للوثائق والمعطيات مع الشركاء عبر منصة تسمى "**تبادل**" التي تعد فضاء رقميا للتبادل الفوري للوثائق والمعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة بين الوكالة وشركائها، وقد تم إحداثها وتطويرها في انسجام تام مع الإطار التشريعي المغربي المنظم للتبادل الإلكتروني والمعاملات الرقمية ذات القوة الثبوتية، وذلك ضمانا لسلامة المراسلات، ولإضفاء الحجية القانونية على الوثائق المتبادلة رقميا، حيث تتطابق وظائف وخصائص المنصة مع ما تتطلبه النصوص القانونية الجاري بها العمل وخاصة القانون رقم 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات، والقانون رقم 43.03 بشأن خدمات الثقة في المعاملات الإلكترونية والقانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

ويضمن هذا النظام حماية تقنية وقانونية للبيانات المتبادلة وفقا للمعايير الدولية والوطنية، كما يتيح مرونة وسرعة في التعامل مع الملفات على مدار الساعة، وضبط الآجال والإشهاد بالتوصل.

وحيث إنه لتحقيق الغايات السالفة الذكر تم تعزيز المنصة بمجموعة من الخصائص التي تمكن من:

- ضمان سرية المعطيات وموثوقية المصدر عبر التشفير والمصادقة المعززة، وهو ما يضمن تبادل الوثائق بشكل آمن خاصة في ظل الظرفية الراهنة، حيث أصبح الأمن السيبراني من التحديات المطروحة أمام الإدارة العمومية؛
- توفير إشعارات استلام واطلاع موقعة ومختومة وتشكل دليلا قانونيا على التوصل، ويمكن طباعتها وتنزيلها بالنظام المعلوماتي و بالملف الورقي؛
- تمكين الوكالة من تتبع جميع العمليات في سجل تدقيق غير قابل للتعديل؛

إن منصة التبادل الالكتروني للوثائق والمعطيات، قيمة مضافة، وبوابة لإنجاح مشروع التبادل الالكتروني بين الوكالة القضائية ومحيطها، فهي بوابة لإدماج شركاء الوكالة في المنظومة المعلوماتية لتدبير منازعات الدولة، باعتبارهم فاعل مهم وجزء لا يتجزأ من العملية التدبيرية للمنازعات.

وقد أسهم اعتماد هذه المنصة في تحقيق مجموعة من النتائج المهمة، سواء بالنسبة للوكالة القضائية للمملكة أو لشركائها من محاكم وإدارات عمومية، بحيث ساعد اعتماد المنصة في ربح عدد من أيام العمل التي كانت تستهلك في تنقل الموظفين إلى المحاكم بمختلف ربوع المملكة من أجل تتبع الجلسات وإيداع المذكرات والطعون، كما مكنت المحاكم من تبليغ الوكالة بالمقالات والاستدعاءات وهو ما يوفر الوقت الكافي لإعداد المذكرات الدفاعية ويسهم بالتالي في احترام الآجال القانونية للجواب والبت في القضايا.

والجدير بالذكر، أن منصة "تبادل" الخاصة بالتبادل الإلكتروني عرفت انخراطا واسعا من طرف شركاء الوكالة، خاصة مع تداعيات أزمة كورونا؛

3-تكوين فرق عمل لرقمنة المعطيات وتحليلها:

من أجل مواكبة التحول الرقمي، عملت الوكالة القضائية للمملكة على إحداث خلية عمل تحت مسى "مركز التدبير الإلكتروني للوثائق، حيث يسهر على تحليلها ورقمتنها وتسجيل

المعطيات التي تتضمنها داخل النظام المعلوماتي SIGILE، كما يعمل هذا المركز على تدبير مختلف الواردات على المؤسسة وتحليلها عبر استغلال المنظومة المعلوماتية للوكالة القضائية للمملكة، كما يقوم بعملية تصحيح وتنقيح آلبيانات المدخلة (Assainissement des données) قصد استغلالها في استخلاص كافة المؤشرات التي من شأنها المساعدة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للوكالة .

ويتكون المركز من ثلاث خلايا، الأولى مكلفة بالمعالجة المعلوماتية للمكتوبات الصادرة[140]، من خلال رقمنة كافة المكتوبات من رسائل ومذكرات وطعون وغيرها.

والثانية خاصة بتحليل ومعالجة الأحكام القضائية التي تتوصل بها الوكالة القضائية حيث تعمل على رقمنة كافة الأحكام التي تتوصل بها المؤسسة وتبويبها وتحليلها وكذا تضمينها بالملفات الإلكترونية بنظام "**سجل**".

بينما تتولى الخلية الثالثة المعالجة الآلية للمكتوبات الواردة[141] عن الوكالة القضائية (رسائل الشركاء، استدعاءات المحاكم ... إلخ.

4-إحداث منصة مواكبة:

أطلقت الوكالة القضائية للمملكة بتاريخ 7يونيو 2024 **منصة "مواكبة"**، باعتبارها خدمة رقمية جديدة توفر فضاء تفاعليا يسمح بالتوصل بطلبات إبداء الرأي الواردة من الإدارات العمومية وتسريع الوصول إلى الخدمة وضمان التدخل المبكر لتفادي تحول الخلافات إلى منازعات قضائية، وترتكز هذه المنصة على ثلاثة محاور رئيسية:

[140] - حسب التقارير السنوية يصدر عن المؤسسة سنويا حوالي 40.000 وثيقة موزعة بين الرسائل والمذكرات الدفاعية والطعون وغيرها من الوثائق المتصلة بنشاط المؤسسة.

[141] - تتوصل الوكالة القضائية للمملكة بعدد كبير من الوثائق من طرف مختلف الشركاء، فعلى سبيل المثال توصلت سنة 2023، بأكثر من 19.300 مراسلة من مختلف الشركاء من إدارات و مؤسسات عمومية، و غيرها، كما توصلت من مختلف محاكم المملكة ما يناهز 32000 استدعاء وإجراء قضائي.

- **تقديم الرأي والمشورة القانونية**، لفائدة الإدارات العمومية ومواكبتها خلال التعاقد أو اتخاذ قرارات إدارية قد تثير إشكالات قانونية، وذلك في أفق الوقاية من المنازعات المحتملة؛
- **تسهيل التدخل المبكر لتسوية الخلافات**، وتقليص فرص تطورها إلى منازعات قد تعرض أمام القضاء أو هيئات التحكيم، مما يساهم في ترشيد النفقات العمومية وحماية المال العام؛
- **الاستفادة من منتوج "خلية اليقظة"**، بشأن المستجدات التشريعية، ورصد الاجتهادات القضائية، وتحليل سوابق التحكيم، وتحديد خارطة مخاطر المنازعات.

عمليا تمكن المنصة الإدارات والمؤسسات العمومية من طلب رأي الوكالة القضائية للمملكة وتلقي جوابها بالسرعة اللازمة، وتفادي البطء الذي ينجم عن تبادل المراسلات الورقية، خاصة عندما يتعلق الأمر ببعض الإدارات الجهوية أو المحلية، بحيث تتيح المنصة إمكانية طلب الرأي وتحميل الوثائق المتعلقة بالنازلة وإرسالها فورا للوكالة القضائية للمملكة.

وبمجرد إرسال طلب الرأي يتوصل المرسل برقم طلبه والمآل المخصص له، وتعمل المصالح المكلفة بإدارة المنصة على توجيه الطلب إلى فريق الدعم والمواكبة المختص من أجل إعداد الجواب وإرساله إلى الجهة طالبة الاستشارة بعد التأشير عليه من قبل الوكيل القضائي للمملكة، مع تعميق النقاش بشأن الموضوع عندما يتعلق الأمر ببعض القضايا المعقدة.

ومنذ إحداث هذه المنصة توصلت الوكالة القضائية للمملكة بمجموعة من طلبات الرأي تهم مجالات مختلفة (الصفقات العمومية، اتفاقيات الاستثمار، الوضعية الفردية للموظفين والمعاشات، منازعات الملكية العقارية...)، كما تم إغناء المنصة بقاعدة بيانات تتضمن النصوص القانونية ومستجدات التشريع، وقائمة موضوعاتية للاجتهادات القضائية، وذلك لتمكين الإدارات العمومية من آلية لليقظة القانونية يتم تحيينها بشكل مستمر.

المطلب الثاني: نتائج رقمنة تدبير مناعات الدولة: الفرص المتاحة وآفاق التطوير

ساهمت رقمنة تدبير منازعات الدولة من طرف الوكالة القضائية في تحقيق العديد من النتائج الإيجابية، تتجلى أساس في توفير المعطيات الإحصائية التي يتم اعتمادها في تحليل مؤشرات الأداء والنجاعة، وكذا توفير قاعدة بيانات يتم استغلالها في وضع وتنفيذ استراتيجية المؤسسة في مجال الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء.

كما أن رقمنة تدبير ملفات المنازعات ساهم في خفض كلفة تدبير ملف المنازعة، عبر استغلال الإمكانيات المتاحة إلكترونيا بدل التنقل في ظل عدم وجود تمثيليات للوكالة القضائية على المستوى الترابي، وتوفير الوقت والجهد في الحصول على المعلومات الكفيلة بوضع استراتيجية الدفاع، من خلال الحصول على الاجتهادات القضائية التي توفرها قاعدة بيان المعطيات.

وعموما، فقد ساهت الرقمنة التي انخرطت فيها الوكالة القضائية للمملكة بشكل ملحوظ في تسريع الإجراءات ومواكبة رهان النجاعة القضائية، عبر الحصول على الوثائق والمعطيات إلكترونيا، مما يمكن من تقديم جواب الإدارة بالسرعة المطلوبة وبالتالي احترام الآجال المحددة من طرف المحاكم وتفادي تأخير الملفات.

وعلى الرغم من كل هذه الإيجابيات، فإن هناك رهانات تنتظر ورش رقمنة إجراءات تدبير ملفات منازعات الدولة لضمان تحقيق النجاعة والحكامة الجيدة في هذا النوع من التدبير، و نستعرض في هذا المقام الرهانات التالية:

- **الرهان الأول: إحداث منصة لمركزة وتحليل المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة**

يمكن القول وبدون مجازفة أن النظام المعلوماتي للوكالة القضائية هو الوحيد[142] الذي يمكن من إعطاء فكرة عامة عن منازعات الدولة وذلك راجع لعدة أسباب: أولا لتعلقه بعمل

142 - صحيح أن نظام "ساج" (SAJ) المحدث من طرف وزارة العدل يوفر العديد من المعطيات الإحصائية المرتبطة بالإجراءات القضائية بشكل عام ومن بينها تلك المتعلقة بأشخاص القانون العام، إلا أن هذه الإحصائيات تبقى محدودة في إعطاء تصور عام لمنازعات الدولة، بحيث لا تتضمن تحليل للمعطيات المرتبطة بالمنازعات سيما من حيث ضبط المؤشرات المالية ونجاعة الأداء وغير ذلك.

الوكالة القضائية وملامسته حوالي نسبة مهمة من منازعات أشخاص القانون العام، والتي تصل إلى حوالي الثلث (حوالي 20 ألف قضية سنويا)، صحيح أن الوكالة القضائية لا تتدخل في جميع القضايا حيث إن الإدارة حاليا وعملا بالمقتضيات القانونية المعمول بها تملك ثلاثة خيارات إما أن تدافع عن نفسها أو تنتدب محاميا للدفاع عنها، أو أن تلجأ إلى الوكالة القضائية، لكن هذا الخيار ليس مانعا للوكالة القضائية من تتبع قضايا الدولة التي لا تنوب فيها، بحكم إدخالها الوجوبي في الدعاوى الرامية إلى التصريح بمديونية الدولة، مثل قضايا نزع الملكية حيث إن الإدارات المعنية غالبا ما تنتدب محاميا للدفاع عنها في هذا النوع من القضايا، كما أن النزاعات التي لا تدخل فيها وجوبا، كما هو الشأن بالنسبة لقضايا الضرائب وأملاك الدولة، فإنها في أغلب الحالات يتم إدخالها اختياريا من طرف المدعين، أما قضايا الإلغاء فإن جزء كبير منها يتم تكليف الوكيل القضائي للدفاع فيها من طرف الإدارات.

ونتيجة لذلك، فإن الوكالة القضائية تتوصل بجزء كبير من قضايا الإدارات العمومية، يتم تحليل جميع المعطيات المتعلقة بها عن طريق النظام المعلوماتي المندمج للوكالة، عبر إدخال معلومات دقيقة للنزاع، مما ساعد على بلورة تصور حول تدبير منازعات الدولة، تمت أجرأته في المخططات الاستراتيجية للوكالة، كان آخرها المخطط الحالي (2024-2028).

إلا أنه على الرغم من ذلك، فإن النظام المعلوماتي المعمول به بالوكالة القضائية لا يمكنه إعطاء تصور شمولي ودقيق عن منازعات الدولة، وذلك راجع لمجموعة من العوامل، منها تعذر استغلاله في تحليل القضايا التي لا تتوصل بها الوكالة القضائية، لا أقصد هنا قضايا الضرائب وأملاك الدولة التي لا تتدخل فيها الوكالة بقوة القانون ولها الجهات التي تدبرها، ولكن، أقصد القضايا التي لا يوجد نص قانوني يلزم إدخال الوكالة القضائية فيها ويتعلق الأمر بالقضايا التي لا تستهدف مديونية الدولة والتي لا يتم انتداب الوكيل القضائي للمملكة للدفاع فيها.

هناك عامل آخر يحول دون استغلال النظام المعلوماتي للوكالة في تدبير كافة منازعات الدولة، وهو غياب التنسيق بين جميع الإدارات، أو بالأحرى غياب منسق على المستوى الوطني

تكون مهمته الأساسية هو تنسيق جهود الإدارات وتوفير قاعدة بيانات وتجميع المعلومات الكفيلة ببلورة استراتيجية واضحة عن تدبير منازعات الدولة.

وهنا نطرح التساؤل التالي: بالنظر لخصوصيات تدبير المنازعات من طرف الإدارات العمومية، ألا يمكن التفكير في وضع نموذج رقمي ملائم لهذا التدبير بما يضمن توحيده ويسهل تبادل الخبرة والتجربة بين الإدارات فيما بينها؟

كحل لهذا الإشكال، فإن الوكالة القضائية للمملكة وبتنسيق مع شركائها تعمل على استغلال كافة القضايا التي تتوصل بها إما من المحاكم أو من طرف الإدارات عبر تحليلها في النظام المعلوماتي واستغلال المعطيات التي يتم توفيرها في الرفع من نجاعة تدبير المنازعات.

لقد أصبح من اللازم التفكير في وضع نموذج رقمي (نظام معلوماتي) ملائم لتدبير منازعات الإدارات العمومية بما يضمن توحيده ويسهل تبادل الخبرة والتجربة بين الإدارات فيما بينها.

- **الرهان الثاني: تجريد ملف المنازعة من طابعه المادي**

من الرهانات التي يتعين على الإدارات الانخراط فيها لضمان تدبير أمثل لملفات منازعاتها وتوظيف الرقمنة في هذه العملية، تعزيز آليات التبادل اللامادي للوثائق، إلا أن هذا الرهان يصطدم ببعض المعيقات، وأخص بالذكر هنا عدم انخراط كافة الشركاء في منصة " تبادل" المعطيات والوثائق المتعلقة بتدبير المنازعة، وذلك على الرغم من آثارها الإيجابية في تطوير الدفاع عن مصالح الدولة، حيث يمكن الوكالة القضائية من مباشرة مهمة الدفاع داخل الأجل القانوني، وربح الوقت وتوفيره لتجويد الدفاع، والمساهمة في تكريس المبدأ الدستوري للبت في القضايا داخل أجل معقول، ومراعاة الآجال الاسترشادية للبت في القضايا المحددة من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية وغير ذلك.

لذلك، نوصي هنا بمواصلة تعزيز التبادل اللامادي للوثائق والمعطيات بين الإدارات والوكالة القضائية للمملكة وبينها وبين المحاكم:

• الرهان الثالث: اســتغلال الذكاء الاصــطناعي في الرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة

يســتخدم الذكاء الاصــطناعي في مجموعة من المجالات، ومن بينها المجال القانوني والقضـائي، فقد بات اسـتخدام الذكاء الاصـطناعي في مجال الدفاع أمام القضـاء موضـوعًا يكتسـي أهمية بالغة، حيث يمكن للذكاء الاصـطناعي أن يسـاعد في تحليل البيانات والمعطيات القانونية والقضـائية، ويسـاعد على تحديد السـوابق القضـائية ذات الصـلة، كما يمكنه التنبؤ بالنتائج المحتملة للمحاكمة. وهو ما يســمح للجهة المكلفة بالدفاع بإعداد اســتراتيجيات أكثر فعالية وتقديم الاســتشــارة القانونية للشــركاء، بالإضــافة إلى ذلك، يمكن للذكاء الاصــطناعي تسهيل البحث القانوني من خلال أتمتة مهام معينة، مما يسمح للخبراء القانونيين بالتركيز على جوانب أكثر تعقيدًا من عملهم

ومع ذلك، فمن الضــروري اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي المخاطر المحتملة لاســتخدام الذكاء الاصطناعي، لا سيما من حيث التحقق من دقة وصحة المعلومات التي يوفرها. وفي هذا الإطار أسـتحضـر موقف إحدى المحاكم بالولايات المتحدة الأمريكية التي قضـت بتغريم مكتب محاماة[143] لاســتخدامه الذكاء الاصــطناعي في إعداد مذكرة دفاعية عن موكله تتضــمن استشهاده بقرارات قضائية حصل عليها بواسطة أداة الذكاء الاصطناعي (ChatGPT) وتبين أنها وهمية، وقدتم تغريم المحامي المذكور لعدم تحققه من صــحة هذه القرارات التي قدمها للمحكمة.

خلاصة:

ساهمت وتساهم الرقمنة في نجاعة عمل الوكالة القضائية للمملكة والرفع من أدائها من خلال تبسـيط المسـاطر وتسـهيل التواصـل وتبادل الوثائق والمعلومات مع مختلف الشـركاء من

[143]- حددت المحكمة مبلغ الغرامة في 5000 دولار وتم الحكم بها على المحاميتين ستيفن شوارتز وبيتر لودوكا وشركة محاماة.

الإدارات العمومية وسائر محاكم المملكة بما يضمن سرية كافة المعطيات ويحترم خصوصيات الإدارة.

وعموما يبقى المطلوب هو تدبير المخاطر المحتملة، عبر الاستعمال المعقلن والمبتكر للرقمنة في مجال تدبير منازعات الدولة، ولن يتأتى ذلك إلا بالتعاون المثمر والمستمر بين الخبراء في المجال التقني والمتخصصين في المجال القانوني المكلفين بتدبير منازعات الدولة، ليتأتى تحقيق تحول الرقمي متكامل ومنسجم يخدم المصلحة العامة.

ولتحقيق الهدف المرجو المتمثل في التدبير الأمثل لمنازعات الدولة، نوصي بما يلي:

- إحداث منصة رقمية لمركزة وتحليل المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة e-contentieux public، تديرها الوكالة القضائية للمملكة، حتى يتسنى تتبع هذه القضايا، وتقييم النتائج المحققة واعتماد استراتيجية وطنية للدفاع والوقاية من المنازعات؛
- سن مقتضى تشريعي يلزم إدخال الوكالة القضائية للمملكة في جميع الدعاوى المرفوعة من أو ضد الدولة ومؤسساتها وفروعها لتمكينها من تتبع جميع القضايا؛
- مسك الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية لأنظمة معلوماتية معززة ببرامج للتتبع والتقييم والإشعار تسمح بتدبير معقلن للقضايا وتتبع مآل المسطرة القضائية وضبط الآجال؛
- تعزيز التبادل اللامادي للوثائق والمعطيات بين الإدارات والوكالة القضائية للمملكة وبينها وبين المحاكم؛
- استغلال الذكاء الاصطناعي بعقلانية في تدبير منازعات الدولة مع الحرص على التحقق من صحة ودقة المعلومات التي يوفرها؛
- تعزيز المهارات الرقمية للأطر الإدارية المكلفة بتدبير ومعالجة ملفات المنازعات، من مهندسين وتقنيين وقانونيين، بما يضمن فعالية تدبير ملفات المنازعات ويضمن سرية المعطيات الخاصة ويجعل تبادلها أكثر أمنا.

دور الرقمنة في التدبير الأمثل للإجراءات القضائية

السيد إلياس أحلي
رئيس قسم المختبر الرقمي
مديرية التحديث ونظم المعلومات وزارة العدل

السادة الحضور الكرام،

يسرّني أن أتناول في هذه المداخلة موضوعًا ذا راهنية، يتعلق بـ "دور الرقمنة في التدبير الأمثل للإجراءات القضائية"، لما لهذا الورش من أثر بالغ في تحديث منظومة العدالة، وتحسين جودة الخدمات القضائية المقدّمة للمواطنين، والرفع من كفاءة الأداء الإداري والتقني داخل المحاكم، ومساهمة ذلك في الحصول على أحكام داخل آجال معقولة.

لقد أصبح التحول الرقمي، وما يفرزه من وضعيات جديدة بنفيه لعامل المكان وعامل الزمان ومساهمته في خفض التكاليف المادية، في ظل التحولات التي يشهدها العالم، خيارًا لا محيد عنه، ورافعة حقيقية لتجويد المرفق القضائي وتعزيز الثقة فيه. فالتحول الرقمي لم يعد ترفًا مؤسساتيًا، بل أضحى ضرورة تفرضها تحديات المرحلة، من حيث الكلفة الزمنية والمادية للتقاضي، والحاجة إلى تبسيط المساطر، وتحقيق الإنصاف، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساواة في الولوج إلى المعلومة والخدمات.

تهدف هذه المداخلة إلى تسليط الضوء على أهم المحطات التي عرفها ورش رقمنة الإجراءات القضائية ببلادنا، من مرحلة رقمنة العمل الداخلي بالمحاكم، إلى مركزة الأنظمة المعلوماتية، مرورا بتطوير المنصات والخدمات الرقمية، وصولًا إلى الأثر الملموس لهذه التحولات على واقع الممارسة القضائية والإدارية، وتصريف الإجراءات بمحاكم المملكة.

سأعتمد في هذا العرض على مقاربة وصفية تحليلية، مدعومة بأمثلة عملية، توضح كيف تمكّنت وزارة العدل، من خلال مديرية التحديث ونظم المعلومات، من مأسسة الرقمنة داخل منظومة العدالة، في انسجام مع التوجهات الاستراتيجية للدولة المغربية في مجال التحول الرقمي والحكامة الجيدة.

تصميم العرض

ومن أجل الإحاطة بمختلف أبعاد هذا الورش الإصلاحي، سأتطرق في هذه المداخلة للمحاور التالية:

- أولًا، بداية رقمنة العمل الداخلي للمحاكم، مع إبراز خصوصيات المرحلة التأسيسية التي اعتمدت على أنظمة محلية لتدبير القضايا وتصريف الاجراءات؛
- ثانيًا، مرحلة مركزة الأنظمة المعلوماتية، ومساهمتها الفعالة في توحيد طرائق العمل بالمحاكم على المستوى الوطني؛
- ثالثًا، الوضعية الراهنة لرقمنة تدبير الإجراءات القضائية بالمحاكم، من خلال توضيح الوظائف الرقمية الجديدة وتأثيرها على سير عمل الادارة القضائية؛
- رابعًا، الخدمات والمنصات الإلكترونية الموجهة للمهنيين، والإدارات العمومية والمتقاضين؛
- ختاما، خلاصات وتوصيات لترسيخ ثقافة الرقمنة ولتسريع ورش التحول الرقمي لمنظومة العدالة.

المحور الأول: بداية رقمنة العمل الداخلي للمحاكم

توجهت أولى محاولات رقمنة منظومة العدالة نحو العمل الداخلي للمحاكم، وهو ما يشكّل الأساس الذي بنيت عليه مختلف مراحل ورش الرقمنة لاحقًا.

وفي هذا الإطار، عملت وزارة العدل، في شخص مديرية التحديث ونظم المعلومات، على تطوير أنظمة معلوماتية محلية داخل كل محكمة، بهدف ضبط تدبير الملفات القضائية في المادة المدنية والزجرية، إضافة إلى السجل التجاري.

ومن أبرز هذه الأنظمة المحلية نذكر:

- النظام الإلكتروني المحلي لتدبير القضايا المدنية: S@J 1 Civil؛
- النظام الإلكتروني المحلي لتدبير القضايا الزجرية: S@J 1 Pénal؛
- النظام الإلكتروني المحلي لتدبير السجل التجاري.

هذه الأنظمة، وإن كانت تلبي حاجيات أساسية في التسيير اليومي للمحاكم وتدبير الاجراءات بها، إلا أنها كانت تختلف من محكمة لأخرى، من حيث التكوين والوظائف، وهو ما أفرز تفاوتات في مستوى الأداء، وطرح إشكالات مرتبطة بتوحيد طرائق العمل وفوارق في جودة البيانات، ومحدودية على مستوى التتبع المركزي لعمل المحاكم، وضعفا في التنسيق بين الجهات القضائية على الصعيد الوطني.

ولذلك، فإن هذه المرحلة التأسيسية، رغم ما واجهته من تحديات، كانت بمثابة مختبر ميداني مكّن من رصد الحاجيات العملية، واختبار إمكانيات الرقمنة في السياق القضائي، والتمهيد لانتقال نوعي نحو مرحلة جديدة أكثر نضجًا وتكاملاً.

المحور الثاني: مركزة الأنظمة المعلوماتية الخاصة بالمحاكم

بعد المرحلة التأسيسية التي تميزت بتعدد الأنظمة المحلية داخل المحاكم، خلصت وزارة العدل إلى ضرورة وضع تصور استراتيجي موحد يقوم على مركزة هذه الأنظمة في إطار منظومة رقمية وطنية متكاملة.

وقد انطلقت هذه العملية من إيمان راسخ بأن الرقمنة لا تكتسب فعاليتها القصوى إلا إذا كانت مؤطرة بمنهجية موحدة، تضمن تكافؤ الخدمة بين مختلف المحاكم، وتسمح بإنتاج بيانات منسجمة وقابلة للاستغلال على المستوى المركزي.

وفي هذا السياق، تم تطوير مجموعة من الأنظمة المعلوماتية المركزية، نذكر من أبرزها:

- نظام تدبير القضايا المدنية: S@J 2 Civil
- نظام تدبير القضايا الزجرية: S@J 2 Pénal
- نظام تدبير حسابات صناديق المحاكم
- نظام تدبير السجل العدلي
- نظام تدبير السجل التجاري

استمر العمل على تجويد الأنظمة المركزية المذكورة، وتطوير وحدات ووظائف رقمية جديدة بها، بتنسيق مع المديريات المهنية بوزارة العدل، للرفع من مستوى رقمنة تدبير الإجراءات القضائية بالمحاكم. وقد مكّنت هذه الأنظمة المركزية من إحداث نقلة نوعية في أساليب العمل القضائي والإداري، وذلك من خلال:

- توحيد طريقة الاشتغال داخل المحاكم؛
- اعتماد نماذج موحدة للمطبوعات والمساطر القضائية؛
- توفير آليات رقمية دقيقة لتدبير الملفات من بدايتها إلى غاية تنفيذ الأحكام؛
- تعزيز الأمن المعلوماتي وتوفير شروط الحماية الرقمية للمعطيات الحساسة.

كما ساهمت هذه المرحلة في تقليص التفاوتات بين المحاكم، ومكنت من تبسيط التكوين والتأطير التقني للقضاة وموظفي كتابة الضبط، نظرا لاعتماد أنظمة مركزية مشتركة بين جميع المكونات.

المحور الثالث: وضعية رقمنة تدبير الإجراءات القضائية بالمحاكم

بعد استكمال ورش مركزة الأنظمة المعلوماتية، انتقلت وزارة العدل إلى مرحلة جديدة أكثر عمقًا، تتمثل في تعزيز الأداء الرقمي للمحاكم من خلال توسيع وظائف الأنظمة المركزية وتجويدها بشكل مستمر، وذلك بتنسيق وثيق مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة.

لقد حرصت مديرية التحديث ونظم المعلومات-وزارة العدل على اعتماد مقاربة تشاركية ميدانية، تعتمد على التقييم المستمر، والاستماع لملاحظات الفاعلين بمنظومة العدالة، والقيام بزيارات ميدانية منتظمة لمختلف محاكم المملكة، بهدف رصد النقائص، والقيام بالتقويمات والتحسينات المطلوبة.

ومن أجل إبراز الأثر الملموس الذي أحدثته الرقمنة على مستوى تدبير الإجراءات القضائية، سأعتمد في هذا المحور مقاربة مقارنة الوضعية قبل وبعد اعتماد الرقمنة.

تهدف هذه المقارنة إلى توضيح طبيعة التحول الرقمي الذي شهدته المحاكم، ليس فقط من حيث الوسائل والأدوات، بل أيضًا من حيث جودة الأداء، سرعة المعالجة، وتوحيد المساطر.

وسأتناول في هذا الإطار مختلف مجالات التدبير القضائي، بما في ذلك:

- تدبير حسابات وصناديق المحاكم
- تدبير القضايا المدنية (فتح الملفات، تعيين القضاة والجلسات)
- إعداد الاستدعاءات وتصفية الجلسات
- تتبع الآجال الاسترشادية
- تحرير المقررات القضائية وتوقيعها
- تبليغ الأحكام وتنفيذها

وذلك وفقًا لجدول مقارن يبرز بوضوح التحولات الكبرى التي عرفها كل مجال.

في مجال تدبير حسابات وصناديق المحاكم:

- اعتماد سجلات إلكترونية ووصولات رقمية بدل السجلات الورقية؛
- توفير حاسبة ذكية لاحتساب الرسوم القضائية حسب نوع القضية؛
- إتاحة الأداء عبر البطاقة البنكية والأداء الالكتروني متعدد القنوات.

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
اعتماد سجلات ورقية لاستخلاص الرسوم القضائية	اعتماد سجلات ووصولات الكترونية عند استخلاص الرسوم القضائية
احتساب الرسوم القضائية يدويا	اعتماد حاسبة ذكية لاحتساب الرسوم القضائية حسب أنواع القضايا
غياب ربط وصولات الرسوم القضائية بالملفات التي فتحت لها	التضمين التلقائي لرقم الملف بوصل أداء الرسم القضائي
عدم توفر إمكانية الأداء بالبطاقة البنكية	اعتماد الأداء الالكتروني للرسوم القضائية باعتماد الأداء بالبطاقة البنكية في البداية، وبعد ذلك الانتقال إلى إتاحة إمكانية الأداء الإلكتروني متعدد القنوات

في مجال إدارة الجلسات:

- تعيين القاضي/المستشار المقرر/المكلف بشكل تلقائي؛
- تسجيل الملفات إلكترونيًا وترقيمها بشكل أوتوماتيكي؛
- تعيين الملف بأول جلسة بطريقة أوتوماتيكي؛
- إعداد وطباعة الاستدعاءات بالمجموعة إلكترونيا.

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
اعتماد سجلات عامة ورقية	إلغاء السجلات الورقية واستبدالها بسجلات إلكترونية
اعتماد محاضر جلسات ورقية	يوفر النظام إمكانية اعداد محاضر الجلسات بطريقة إلكترونية
عدم توفر إمكانية التعيين التلقائي للقاضي/ المستشار المقرر/المكلف	يوفر النظام إمكانية التعيين التلقائي للقاضي/ المستشار المقرر/المكلف
عدم توفر إمكانية تعيين الملف بأول جلسة تلقائيا	يوفر النظام إمكانية تعيين الملف بأول جلسة بطريقة إلكترونية أوتوماتيكية
غياب ربط بين الملف الأصلي والملفات المتفرعة عنه (ملفات استئنافية / ملفات التبليغ / ملفات التنفيذ ...)	يقوم النظام المعلوماتي، بشكل اوتوماتيكي، بربط الملف الأصلي بالملفات الاستئنافية المتفرعة عنه وكذا ملفات الخبرة والتبليغ والتنفيذ، مما يوفر إمكانية تتبع مسار كل ملف من بدايته الى نهايته

في مجال تتبع المساطر وإجراءاتها:

- ربط الملف الأصلي بملفات الاستئناف، التبليغ، التنفيذ، والخبرة؛
- إلغاء السجلات الورقية للجلسات وتعويضها بسجلات إلكترونية؛
- إمكانية تصفية الملفات حسب الجلسات وبالمجموعات.

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
اعتماد نموذج ورقي لاستدعاءات الجلسات	اعداد واستخراج الاستدعاءات إلكترونيا من النظام المعلوماتي وتوفير إمكانية طباعتها بالمجموعات
صعوبة مراقبة سحب الإجراءات	يوفر النظام الإلكتروني إمكانية مراقبة سحب جميع الإجراءات التي يتم تبليغها بجميع أنواع وسائل التبليغ القانونية مع توفير آلية رقمية لتتبع تواريخ سحب وإرجاع الطيات القضائية
اعتماد سجلات ورقية للجلسات	إلغاء السجلات الورقية للجلسات واستبدالها بسجلات إلكترونية
غياب إمكانية تصفية الملفات المدرجة بالجلسات بالمجموعات	يوفر النظام إمكانية تصفية الجلسات بالمجموعات وكذا طباعة الاستدعاءات بالمجموعات

في مجال احترام الآجال الاسترشادية للبت في القضايا:

قامت وزارة العدل بتطوير آلية رقمية لمراقبة مدى احترام الآجال الاسترشادية للبت في القضايا، تفعيلًا لدورية الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية رقم 2023/37.

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
غياب آلية رقمية لضبط اجال البت في القضايا	بعد اصدار السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية لدورية تحت عدد 2023/37 حول الآجال الاسترشادية للبت في القضايا، قامت وزارة العدل بتطوير آلية رقمية لتتبع آجال البث في القضايا ومدى احترامها للآجال الاسترشادية المذكورة في الدورية.

في مجال تحرير المقررات القضائية:

- تحرير المقررات القضائية والأوامر إلكترونيًا؛
- اعتماد التوقيع الإلكتروني بدل التوقيع اليدوي؛
- تتبع سحب نسخ المقررات القضائية.

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
غياب إمكانية التحرير الالكتروني للمقررات القضائية	توفير إمكانية التحرير الالكتروني للمقررات القضائية
غياب إمكانية الاعداد الالكتروني للأوامر القضائية	توفير إمكانية الاعداد الالكتروني شبه الاوتوماتيكي للأوامر القضائية
اعتماد التوقيع اليدوي للمقررات القضائية	توفير إمكانية التوقيع الالكتروني للمقررات القضائية

في مجال تبليغ الأحكام وتنفيذها

قبل اعتماد الرقمنة	بعد اعتماد الرقمنة
غياب إمكانية ربط ملف أصلي بملف تبليغ أو تنفيذ	توفير إمكانية ربط ملف أصلي بملف التبليغ و ملف التنفيذ واستغلال المعطيات المتضمنة بالملف الأصلي
اعتماد محاضر تنفيذ ورقية	يوفر النظام إمكانية اعداد محاضر التنفيذ بطريقة إلكترونية
مراقبة وتتبع سحب وإرجاع طيات تبليغ المقررات القضائية وشواهد التسليم باعتماد سجلات ورقية	يمكن النظام من مراقبة سحب وارجاع شواهد التسليم إلكترونيا بشعبتي التبليغ والتنفيذ بالمحاكم، مع توفير آلية رقمية لتتبع سحب وإرجاع الطيات إلكترونيا

لقد ساهمت التحسينات النوعية المذكورة أعلاه في تغيير أسلوب تدبير الملفات القضائية وإجراءاتها، بل أنها أحدثت تحولًا ثقافيًا ومهنيًا، أولا لدى أطر كتابة الضبط وبعدهم المنتسبين للمهن القانونية والقضائية وتاليا لدى القضاة، وأسست لممارسات مؤسساتية جديدة تقوم على السرعة، الدقة، والشفافية.

المحور الرابع: الخدمات والمنصات الإلكترونية

بعد استكمال ورش مركزة الأنظمة المعلوماتية بوزارة العدل، أصبح من الممكن الانتقال إلى مرحلة جديدة تهدف إلى تمكين المتقاضين، والمهنيين، وأشخاص القانون العام من الاستفادة من خدمات رقمية متقدمة، وذلك عبر مجموعة من المنصات الإلكترونية التي تواكب التحولات التكنولوجية وتستجيب لتطلعات المرتفقين.

وتندرج هذه المنصات ضمن مقاربة شاملة تسعى إلى تيسير الولوج إلى العدالة، وتبسيط المساطر، وترشيد الزمن القضائي، وتعزيز الشفافية في تدبير الملفات القضائية. وقد تم تصميم هذه المنصات لتكون متاحة عن بعد، عبر الحواسيب والهواتف الذكية، أو من داخل المحاكم عبر الشاشات التفاعلية ومكاتب الواجهة.

في هذا الإطار، تعتبر خدمة تتبع الملفات القضائية عبر بوابة محاكم www.mahakim.ma أو التطبيق الذكي Mahakim Mobile من أبرز المبادرات الرقمية التي تتيح للمتقاضين وعموم المواطنين إمكانية تتبع مآل القضايا، والشكايات، والمحاضر، وملفات التبليغ والتنفيذ، وملفات التنفيذ على شركات التأمين، بشكل فوري وآني.

كما تم تطوير منصة المحامي للتبادل الإلكتروني، وهي منصة مخصصة للمحامين تتيح لهم إيداع المقالات الافتتاحية والاستئنافية، وتقديم طلبات التبليغ والتنفيذ، وطلبات الحصول على نسخ الأحكام، وأداء الرسوم القضائية إلكترونيًا، بالإضافة إلى التوصل بالإشعارات وتبادل المذكرات بين المحامين بشكل سلس وآمن.

وفيما يتعلق بملفات الخبرة، وضعت الوزارة رهن إشارة الخبراء القضائيين منصة رقمية متخصصة تمكنهم من التوصل بالأوامر القضائية، واستخراج استدعاءات الأطراف، وتتبع آجال إنجاز الخبرة، وإيداع التقارير موقعة إلكترونيًا، كل ذلك دون الحاجة إلى التنقل إلى المحكمة، مما يضمن فعالية أكبر في تنفيذ مهام الخبرة.

كما تم إطلاق منصة رقمية موجهة لأشخاص القانون العام، تهدف إلى تمكين الإدارات العمومية من تتبع تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، والاطلاع على الإجراءات المتخذة، وترتيب الملفات حسب الأولوية أو حسب مآل التنفيذ، بما يسهم في تحسين التنسيق بين القضاء والإدارة، وتحقيق النجاعة المطلوبة في تنفيذ الأحكام.

وأخيرًا، واستشرافًا للمرحلة المقبلة، ينص مشروع قانون المسطرة المدنية على إحداث منصة إلكترونية خاصة بالإدارات العمومية، يُعهد إليها تسهيل التبليغ القضائي لفائدة المحاكم، مما سيسهم في ترشيد الزمن القضائي، وتحسين جودة التبليغ، وتعزيز الثقة بين المواطن والمؤسسات.



خاتمة

في ختام هذه المداخلة، لا يسعني إلا أن أؤكد على أن ورش الرقمنة داخل منظومة العدالة ليس خيارًا تقنيًا فحسب، بل هو مشروع إصلاحي هيكلي يروم إحداث تحول عميق في طريقة تدبير المرفق القضائي، سعيا نحو تعزيز ثقة المتقاضين في المؤسسة القضائية.

لقد بيّنت التجربة أن الاستثمار في الرقمنة مكّن من تبسيط المساطر، وتوحيد الإجراءات، وتحقيق قدر أكبر من الشفافية، فضلًا عن الرفع من مردودية المحاكم وجودة التتبع والتوثيق، وهو ما ينسجم تمامًا مع توجهات الدولة في مجالات الحكامة الجيدة، والتحول الرقمي، وتكافؤ الفرص.

كما أن الانتقال من ورش رقمنة منظومة العدالة إلى ورش التحول الرقمي لذات المنظومة يظل رهينًا، بالأساس، باعتماد مقاربة تشاركية بين جميع الفاعلين في المنظومة، وكذا إدماج المنتسبين إلى المهن القانونية والقضائية، وتأطير انخراطهم فيه، وهو ما تسعى وزارة العدل إلى تعزيزه من خلال الإنصات، والتفاعل، والتقييم المستمر.

وبهذه المناسبة، أجدد شكري وامتناني لكل المتدخلين والمؤسسات الشريكة، على انخراطهم الفعّال في إنجاح هذا الورش الوطني الطموح، وأؤكد أن وزارة العدل، باعتبارها الجهة المكلفة بتطوير ومسك الأنظمة المعلوماتية القضائية، منفتحة بكل مسؤولية على كل الشراكات والتنسيقات المؤسساتية الكفيلة بتطوير آليات تدبير المنازعات، وترسيخ الثقة في المرفق العام.

التقرير الختامي

والتوصيات

نظمت وزارة الاقتصاد والمالية (الوكالة القضائية للمملكة) يومي الثلاثاء و الأربعاء 15 و16 أبريل 2025 بالرباط مناظرة وطنية في حول موضوع: " تدبير منازعات الدولة والوقاية منها: مدخل لصون المشروعية واستقرار الاستثمار وترشيد النفقات العمومية".

شارك في هذه المناظرة ممثلون عن مختلف مؤسسات الدولة من قطاعات حكومية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والمؤسسات الدستورية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والفاعلين الخواص والمهنيين وخبراء وطنيين ودوليين، فضلا عن ثلة من الأكاديميين انكبو على مدى يومين على تشخيص واقع تدبير منازعات الدولة وسبل الوقاية منها، ورصد مختلف الاختلالات والإكراهات التي تعيق التدبير الجيد لهذه المنازعات، إن على مستوى تعدد المخاطبين المكلفين بتدبير المنازعة وتأمين الدفاع عن مصالح الدولة، أو على مستوى غياب آليات تدبير الزمن الإجرائي وتقييم الأداء والنتائج، أو على مستوى ضعف جهود الوقاية من المنازعات ومواكبة الإدارات العمومية و التوقع القانوني، وغير ذلك من الإشكالات المتصلة بشكل عام باستراتيجية التدبير وتأثيرها على مناخ الأعمال واستقرار الاستثمار ونجاح المشاريع التي تنفذها الإدارة العمومية.

واعتمد في التحضير لهذه المناظرة مقاربة تشاركية حيث تم عقد عدد من اللقاءات التشاورية والتنسيقية أشرفت عليها وزارة الاقتصاد والمالية (الوكالة القضائية للمملكة)، بحضور جميع المتدخلين والشركاء في مجال تدبير منازعات الدولة والوقاية منها.

وانكبت هذه المناظرة الوطنية الأولى من نوعها على مقاربة موضوع "تدبير منازعات الدولة والوقاية منها" من خلال مجموعة من المحاور شكلت مدخلا للحوار والنقاش وتبادل الآراء بين المتدخلين والمشاركين، على مدى يومين، في إطار أربع جلسات عامة، وأربع ورشات موضوعاتية وفق البرنامج المسطر لهذه المناظرة.

وبعد نقاش مستفيض، خلص المتناظرون إلى أن المدخل الأساسي للرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة والوقاية منها، هو توحيد الرؤية ووضع استراتيجية وطنية لتدبير المنازعات قائمة على التنسيق و تكامل الأدوار واليقظة ودراسة المخاطر و تسطير برامج للوقاية منها، مع إحداث

آلية لمركزة منازعات الدولة تسمح بتقييم النتائج المحققة بناء على مؤشرات واضحة و تدابير وإجراءات عملية مضبوطة وفق التفصيل التالي:

1. مراجعة الإطار القانوني و التنظيمي

- مراجعة الإطار القانوني وتجميع النصوص القانونية المنظمة لمهام الوكالة القضائية للمملكة على نحو يؤهلها للعب دور المنسق الوطني لبرامج الوقاية من المنازعات والدفاع عن مصالح الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية وحماية المال العام أمام القضاء وهيئات التحكيم؛
- تعديل القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة والاحتلال المؤقت عبر إقرار مجموعة من التدابير والإجراءات.
- التسريع بإخراج مشروع القانون المنظم للملك الخاص للدولة؛
- إدراج بعض التعديلات ضمن مشروع قانون المسطرة المدنية خاصة فيما يتعلق بالخبرة وإجراءات التنفيذ.
- مراجعة المقتضيات التشريعية المنظمة للمنازعات الإدارية بجعل المطالبة الإدارية القبلية إجراءا تمهيديا إجباريا قبل اللجوء إلى القضاء مع إلزام الإدارة بالجواب داخل أجل معقول؛
- سن مقتضى تشريعي بلزوم إدخال الوكالة القضائية للمملكة في جميع الدعاوى المرفوعة من أو ضد الدولة ومؤسساتها وفروعها لتمكينها من تتبع جميع القضايا؛
- تعديل أحكام الكتاب الخامس من مدونة التجارة، من أجل التنصيص على عدم سقوط الدين العمومي بعدم التصريح به في حالة عدم إشعار الإدارة المعنية من قبل السنديك، وإقرار مقتضى قانوني يسمح للإدارة بالتمسك بالمقاصة أثناء تحقيق الديون؛
- إحداث دليل مرجعي لتحديد أثمنة العقارات؛
- وضع مقتضى قانوني لحل إشكال تداخل مساطر تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة الدولة مع مساطر العقل القضائي المباشرة على أموال المحكوم عليه؛
- تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وإخضاع القرار الإداري في مجال تدبير المنازعات للمراقبة والتقييم.

2. المقاربة الاستباقية وجهود الوقاية من المنازعات

تدبير المنازعات القضائية للدولة وفق مقاربة تقوم على إعطاء الأولوية للوقاية من المنازعات، من خلال:

- العمل على تفعيل آليات الاستشارة القبلية والمواكبة القانونية للإدارات
- تشكيل لجنة لمراجعة نماذج العقود وإعداد عقود وقرارات نموذجية استرشادية.
- تعزيز وتقوية هياكل البنيات المكلفة بالشؤون القانونية واليقظة والمنازعات بمختلف القطاعات والمؤسسات والمقاولات العمومية ومدها بالوسائل الكافية والموارد البشرية المتخصصة وخلق آلية لتحفيزها؛
- إحداث منصب خبير مرجعي في الشؤون القانونية والقضائية والخبرات ذات الصلة بالإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية؛
- تشكيل لجنة تنسق أشغالها الوكالة القضائية للمملكة تتولى تحديد وتحديث خريطة مخاطر منازعات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية.
- تنظيم اجتماعات سنوية وورشات عمل لفائدة المصالح المكلفة بإدارة الموارد البشرية وإبرام الصفقات العمومية وتدبير الوعاء العقاري،
- إعداد تقرير سنوي يرفع إلى السيد رئيس الحكومة بشأن تتبع أداء القطاعات في مجال الوقاية من المنازعات.

3. الحكامة والرفع من نجاعة تدبير منازعات الدولة

اعتماد حكامة جيدة في تدبير منازعات الدولة عبر وضع القواعد والمناهج الكفيلة بتحقيق الأهداف المرجوة، من خلال:

- ترشيد اللجوء إلى المساطر القضائية ومباشرة الطعون؛
- وضع آلية قانونية للتحكم في تكلفة المنازعات من أجل الحفاظ على توازنات المالية العمومية واستمرارية المرفق العام؛
- إرساء منظومة للرقابة الداخلية على أساس المعايير المعمول بها.

- اعتماد مؤشرات نجاعة الأداء المتعلقة بتدبير المنازعات القضائية والإدارية من طرف القطاعات المعنية بهذه الإشكالية في إطار برمجتها المالية متعددة السنوات؛
- اعتماد الآليات الحديثة للتكنولوجيا في تدبير المنازعات عبر اتخاذ الإجراءات التالية:
- إحداث منصة رقمية لمركزة وتحليل المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة e-contentieux public، تديرها الوكالة القضائية للمملكة.
- مسك الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية لأنظمة معلوماتية معززة ببرامج للتتبع والتقييم والإشعار تسمح بتدبير معقلن للقضايا وتتبع مآل المسطرة القضائية وضبط الآجال؛
- تعزيز التبادل اللامادي للوثائق والمعطيات بين الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية والوكالة القضائية للمملكة وبينها وبين المحاكم؛
- استغلال المعلوميات والذكاء الاصطناعي في الرفع من نجاعة تدبير المنازعات؛
- تفعيل وتوسيع الشبكة الوطنية للإدارات المعنية بتدبير منازعات الدولة، التي تم توقيع ميثاقها خلال أشغال المناظرة.
- التأكيد على التدبير الترابي للمنازعات في إطار مواكبة ورش الجهوية المتقدمة الذي انخرطت فيه بلادنا، وإحداث تمثيليات للوكالة القضائية للمملكة، لتقريب خدماتها من الإدارات على المستوى الترابي؛
- العمل على إعداد تصور شامل حول عقود التأمين على المسؤولية الإدارية.
- إحداث مرصد وطني لمنازعات أشخاص القانون العام.

4. الحلول البديلة لتسوية منازعات الدولة

- تعزيز الاتجاه التصالحي عبر اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير.
- وضع إطار لتطوير الشراكة بين الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية ومؤسسة وسيط المملكة لحل النزاعات المثارة بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص عن طريق الوساطة؛

- إلزام الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية على حل النزاعات القائمة فيما بينها عن طريق التوفيق والصلح طبقا لمنشور السيد رئيس الحكومة.

5. تعزيز مهمة الدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء وهيئات التحكيم

- إحداث آلية دائمة للتواصل والتحسيس والحوار بين الإدارة والقضاء عبر عقد لقاءات علمية وتواصلية، وذلك لتدارس مختلف الإشكالات القانونية والعملية المطروحة سيما في المجالات المتعلقة بالمنازعات الجبائية والعقارية والعقود والطلبيات العمومية وتنفيذ الأحكام القضائية.
- وضع مقاربة شمولية لاحتواء مخاطر المنازعات المتعلقة بالاستثمار؛
- تسهيل عمل الأطر الإدارية المشرفة على تدبير منازعات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية؛
- إعداد دليل عملي حول استراتيجية وتقنيات الدفاع في مختلف أنواع منازعات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، لضمان تدوين الخبرة ونقل الكفاءات؛
- مد الوكالة القضائية للمملكة بالوسائل الكافية والموارد البشرية النوعية لتأمين مهام الدفاع والوقاية من المنازعات، عبر مواكبة الإدارات العمومية وتقديم الرأي والمشورة لها ولعب دور المنسق الوطني في مجال تدبير منازعات الدولة؛
- تأهيل وتأطير الخبرة القضائية من خلال وضع وتنفيذ برامج للتكوين والتكوين المستمر بتنسيق مع الإدارات المعنية والسلطة القضائية وهيئات الخبراء.
- مأسسة اللجنة التقنية التي يعهد إليها بالسهر على تنزيل هذه التوصيات في إطار مخطط ومنهجية للعمل، مع تمكينها من الوسائل الضرورية لذلك، ولها أن تستعين بلجن فرعية يتم تشكيلها حسب الموضوع الذي تتم معالجته.

مداخلات باللغة الفرنسية

Conclusion

La mise en place de l'ensemble des dispositifs exposés ci-dessus a permis à la DGI de franchir des caps importants dans la réduction des litiges fiscaux. Dans le cadre du plan stratégique 2024-2028, la DGI envisage de renforcer son action de prévention des litiges à travers les mécanismes ci-après :

Mise en place de commissions d'expertise et de conciliation aux niveaux régional et central ayant deux attributions essentielles :

- L'expertise a pour but d'améliorer l'action du contrôle en apportant l'assistance nécessaire aux entités chargées du contrôle pour des dossiers à forts enjeux ou présentant une problématique fiscale particulière. L'objectif recherché est de fiabiliser les redressements, d'assurer une meilleure qualité du contrôle basée sur le dialogue et la transparence, de réduire les points de divergences pouvant résulter d'un contrôle fiscal;

- La conciliation est une procédure permettant d'activer et de faciliter la résolution des litiges, lorsque les négociations pour un accord à l'amiable avec les entités responsables du dossier n'ont pas abouti.

L'objectif de la mise en œuvre de cet outil étant de prévenir les litiges fiscaux et éviter des procédures contentieuses longues et coûteuses.

Mise d'un référentiel des prix de l'immobilier régulièrement actualisé :

Il s'agit de mettre à la disposition du contribuable et de l'administration un référentiel des prix fiable et transparent, afin de trouver le juste prix et éviter les litiges liés à la révision des prix et des déclarations des cessions de biens immobiliers.

L'accord en question peut être conclu à n'importe quel stade de la procédure (procédure contradictoire, stade des commissions ou des tribunaux, après l'envoi de la première lettre de notification.

En cas de jugement définitif ayant acquis force de la chose jugée, l'accord à l'amiable ne peut porter sur un montant de droits inférieur à celui fixé dans ce jugement. Toutefois, lorsque le jugement ne s'est pas prononcé sur des redressements portant sur des questions de fait, ces redressements peuvent faire l'objet d'un accord à l'amiable.

Il importe de préciser que l'accord est définitif et irrévocable et porte sur les questions de fait relatives aux éléments d'imposition évalués par l'administration. Les questions de droit qui ne peuvent faire l'objet d'aucun arrangement, compromis ou négociation.

A ce titre, est considérée comme une question de droit, toute rectification portant sur le principe d'imposition ou d'exonération d'une personne, d'une opération, d'un acte ou d'un produit ou de déductibilité d'une charge, eu égard aux principes de droit prévus par la législation et la réglementation fiscale en vigueur et entrainant un manque à gagner réel et définitif pour le Trésor.

Sont considérées comme des questions de fait, les appréciations et les évaluations effectuées par l'administration fiscale pour la détermination des bases d'imposition, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, sans remettre en cause les principes de droit prévus par la législation fiscale en vigueur.

La note circulaire commentant les dispositions de la loi de finances 2025 donne, à titre indicatif, des exemples de questions de fait pouvant faire l'objet d'accords à l'amiable.

Enfin, il y a lieu de préciser que l'accord constitue le règlement définitif de la procédure engagée, aussi bien pour les points portant sur les questions de droit que sur les questions de fait.

L'administration peut être amenée à rectifier les bases d'imposition, les montants des retenues à la source, les prix ou déclarations estimatives, exprimés dans les actes et conventions.

En effet, avant tout contrôle fiscal portant sur la vérification de comptabilité ou l'examen de l'ensemble de la situation fiscale du contribuable (EESF), la personne morale ou physique est informée de ses droits et obligations contenus dans une charte dédiée à cet effet.

De ce fait, et en cas de contentieux suite à une contestation des redressements ou de l'imposition mis à sa charge par l'administration, le contribuable dispose des droits de recours qui lui sont conférés par la loi, à savoir :

- Recours administratif prévu à l'article 235 du CGI ;
- Recours devant les commissions compétentes (CLT/CRRF/CNRF) prévues respectivement aux articles 225, 225 bis et 226 du CGI ;
- Recours judiciaire pouvant être exercé suite au contrôle fiscal ou suite à réclamation (articles 242 et 243 du CGI).

L'accord à l'amiable : une voie alternative pour la résolution des litiges

L'accord à l'amiable permet une résolution rapide et efficace des litiges évitant ainsi de recourir à des procédures contentieuses longues et coûteuses. Il permet d'accélérer la conclusion d'un contrôle et le recouvrement des droits voire d'atténuer le risque lié au contentieux aux deux parties.

En effet, la facilitation des accords à l'amiable s'inscrit dans la consolidation de la relation de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables.

Cette procédure est encadrée par les dispositions de l'article 221 ter du CGI, introduites par la loi de finances pour l'année 2025. Ce cadre juridique clair permet au contribuable de conclure un accord à l'amiable avec l'administration fiscale au cours des procédures fiscales (vérification de comptabilité, EESF, contrôle des prix ou déclarations estimatives, rectification en matière de profits fonciers,)

avec le contribuable. C'est un mécanisme qui offre au contribuable une sécurité juridique pour les transactions transfrontalières, objet de l'accord, limitant ainsi les litiges pouvant naître lors d'un contrôle fiscal ultérieur.

Avis préalable en matière d'IR/PF :

Ce dispositif a été 2023 au niveau de l'article 234 quinquies du CGI. Ainsi, avant toute cession de biens immeubles ou de droits réels s'y rattachant, le contribuable peut demander à l'administration fiscale un avis préalable concernant les éléments de détermination du profit foncier net imposable et le montant de l'impôt correspondant ou, le cas échéant, concernant le droit au bénéfice de l'exonération dudit impôt;

Dans un délai de 60 jours, l'administration communique au contribuable son avis valant attestation de liquidation.de ce fait, le contribuable qui se conforme aux éléments contenus dans l'attestation de liquidation est dispensé du contrôle fiscal en matière d'IR/PF.

Droit à l'erreur : pour une consolidation de la relation de confiance entre l'administration et le contribuable

Régi par les dispositions de l'article article 221 bis IV du CGI, le droit à l'erreur permet au contribuable qui le demande, de procéder à la rectification spontanée de ses déclarations fiscales, sur la base de l'état des irrégularités communiqué par l'administration, tout en bénéficiant de la non application des majorations et pénalités;

Il est à préciser que ce mécanisme ne dispense pas du contrôle. Toutefois, il permet de promouvoir la conformité volontaire et de prévenir et réduire les litiges fiscaux;

Accords à l'amiable suite au contrôle fiscal : place importante dans la prévention des litiges fiscaux

Il convient de rappeler que le contrôle fiscal est le corollaire du système déclaratif. L'administration exerce son droit de contrôle en appliquant les procédures prévues par les dispositions du CGI.

Doctrine administrative : réduire les divergences d'interprétation des textes fiscaux

La doctrine administrative fournit une interprétation générale portant application des dispositions fiscales et permet aux contribuables de mieux cerner leurs obligations. Elle est publiée sous forme de notes circulaires commentant les dispositions fiscales de la loi de finances, de notes de service clarifiant le traitement fiscal applicable à certaines situations ou à certains aspects fiscaux liés à des secteurs d'activité. Cette documentation, accessible sur le site web de la DGI permet ainsi d'éviter les erreurs ou les divergences d'interprétation pouvant être sources de litiges.

Consultation fiscale préalable (CFP) ou rescrit fiscal : pour un renforcement de la sécurité juridique préventive

Ce dispositif, régi par l'article 234 quater du CGI, a été introduit en 2018 pour permettre au contribuable de demander l'aval préalable de l'administration sur le régime fiscal applicable à des situations de fait telles les montages juridiques et financiers, les opérations de restructuration, des opérations susceptibles de constituer un abus de droit.

Ce mécanisme offre une sécurité juridique pour le contribuable quant à la légalité fiscale d'un montage et permet ainsi d'éviter d'éventuels litiges fiscaux.

Accord Préalable sur les Prix de transfert (APP) : gage de sécurité juridique pour les transactions transfrontalières

Ce dispositif, instauré en 2015, est régi par les articles 234 bis et 234 ter du CGI et dont les modalités sont fixées par le décret d'application du 03/07/2017. La demande d'APP peut être effectuée par toute entreprise ayant directement ou indirectement des liens de dépendance avec des entreprises situées hors du Maroc. Cette demande doit être accompagnée des documents nécessaires à étudier par l'administration fiscale.

L'APP porte sur la méthode de détermination des prix de transfert pour une durée ne dépassant pas 4 exercices et il est conclu à la suite d'un dialogue constructif

en s'érigeant en « *administration fiscale de référence, ouverte et proactive, alignée sur les meilleurs standards de qualité, en nous appuyant sur un capital humain compétent et engagé, une technologie innovante et un système de gestion transparent, moderne et performant, en vue d'améliorer l'expérience et l'autonomie du contribuable et de promouvoir la conformité volontaire et l'équité fiscale* ».

Communication et Assistance aux contribuables : pour une promotion de la conformité volontaire

Afin d'assurer une meilleure qualité de service, la vision stratégique 2024-2028 accorde une priorité à la valorisation de l'assistance aux contribuables, à travers les actions suivantes :

- **Mise en place du centre d'appel et l'implémentation au niveau du portail web et de l'application mobile «DARIBATI»** : ce centre, qui s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la qualité de services offerts aux usagers est mis à la disposition de ceux-ci pour répondre à leurs questions fiscales, ainsi qu'à leurs demandes d'assistance aux services des impôts en ligne;
- **Valorisation de la fonction d'accueil par la création en 2024 de nouvelles structures d'Assistance et de la Communication au niveau régional** : plus de 280 collaborateurs dédiés au métier de l'assistance aux usagers travaillent dans ces Structures réparties sur les 9 directions régionales. Ils sont chargés du pré-accueil, l'information, du traitement des réclamations, ainsi que de l'assistance technique liée aux services dématérialisés et l'assistance fiscale.

Mécanismes de prévention des litiges fiscaux

Dans le cadre du renforcement et de l'élargissement de la relation de confiance entre l'administration et les contribuables, des mécanismes sont mis en place pour prévenir les litiges fiscaux :

Introduction

La prévention des litiges fiscaux constitue un des objectifs prioritaires de la DGI. Elle permet d'améliorer l'efficacité de l'action de l'administration et de renforcer la relation de confiance avec les contribuables.

Cet objectif est en phase avec les recommandations des assises nationales de 2019 sur la fiscalité et de la loi-cadre n° 69-19 portant réforme fiscale, qui visent la consolidation de la relation de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables à travers, notamment :

- la clarification et l'amélioration de la lisibilité des textes fiscaux, en vue d'assurer leur bonne application et réduire les divergences d'interprétation ;
- le renforcement de l'assistance et du conseil aux contribuables ;
- l'amélioration des moyens de communication et d'information en vue d'inciter les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales et à adhérer spontanément ;
- l'évaluation systématique de l'action de l'administration fiscale dans sa relation avec le contribuable ;
- l'institution d'un cadre légal pour les accords à l'amiable conclus suite au contrôle fiscal.

La consolidation des relations de confiance avec le contribuable s'inscrit également dans le cadre du plan stratégique de la DGI pour la période 2024-2028. En effet, la DGI renforce son engagement pour garantir une communication claire et accessible au contribuable, simplifier les démarches fiscales et professionnaliser l'assistance aux contribuables.

A ce titre, nous reprenons les mots de M. le Directeur Général des Impôts qui souligne que la préservation des intérêts budgétaires de notre pays, à travers la *« mobilisation des ressources fiscales nécessaires au financement des politiques publiques »* constitue un volet majeur de la politique de la DGI, laquelle est fondée sur *« un système de gestion fiscale équitable, garant de la conformité fiscale et offrant un service efficace et transparent»*. Ainsi, l'ambition de la DGI est de remplir cette mission

« Rôle des accords à l'amiable dans la prévention des litiges fiscaux »[4]

M. MAMOUNE Abddelghafour :
Directeur du contrôle à la
Direction Générale des Impôts.

Plan

Introduction

Communication et Assistance aux contribuables : pour une promotion de la conformité volontaire

Mécanismes de prévention des litiges fiscaux :

- Doctrine administrative : pour moins de divergences d'interprétation des textes fiscaux.
- Consultation fiscale préalable (CFP) ou rescrit fiscal.
- Accord Préalable sur les Prix de transfert (APP) : gage de sécurité juridique pour les transactions transfrontalières.
- Avis préalable en matière d'IR/PF.
- Le droit à l'erreur : pour une consolidation de la relation de confiance entre l'administration et le contribuable.
- L'accord à l'amiable : une voie alternative pour la résolution des litiges

Conclusion

[4] - cette intervention a été présentée lors de la quatrième séance plénière des assises.

Ainsi, l'attribution constitue l'opération normative consistant à rattacher à l'État l'action ou l'omission d'une personne qui n'est pas un organe de l'État selon le droit interne. Le droit international reconnaît plusieurs règles d'attribution lesquelles amènent à examiner tantôt le degré du lien que peut exister entre l'État et la personne juridique dont l'acte est en cause, tantôt la nature du comportement visé.

Ces règles sont notamment essentielles lorsque des établissements publics indépendants ou des entreprises publiques figurent parmi les intervenants dont les actes se trouvent mis en cause par l'investisseur. Dans ces cas, et même si l'État serait l'unique actionnaire avec des représentants dans les instances gouvernantes de l'entité en cause, l'attribution ne doit pas être présumée. Cette absence de présomption est d'autant plus importante à mesure que l'activité de l'entité visée revêt un caractère essentiellement commercial et n'implique pas l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Il est ainsi crucial pour la défense de l'État de mener une analyse au cas par cas du statut et du fonctionnement d'une telle entité tierce et des actes incriminés dans chaque espèce.

- Négociation d'un **calendrier procédural réaliste** et adapté aux contraintes internes (vacances administratives, fêtes religieuses).
  Selon les cas, les investisseurs étrangers peuvent avoir adopté une stratégie visant à obtenir des calendriers de procédure resserrés, ce qui est la plupart du temps défavorable à l'État notamment face aux potentielles difficultés de coordination interne. Pour éviter d'être pris de court, il est donc capital de prévoir (et négocier) un temps de préparation réaliste, tout en évitant de s'engager sur des dates d'échéance incompatibles, par exemple, avec des périodes de fêtes administratives ou religieuses.

- Nécessité d'une **coopération interne** continue et maximale lors de l'analyse des écritures adverses, de la préparation des écritures de l'État-défendeur et de l'audience.
  Même si certaines échéances procédurales peuvent paraître lointaines au début de la procédure arbitrale, il est indispensable de mettre en place d'emblée un calendrier de suivi de l'affaire, qui soit partagé avec les différents intervenants impliqués, afin que ceux-ci puissent anticiper les périodes où leur assistance pourrait être mise à contribution.

II. Une considération de fond primordiale : l'analyse de l'attribution des actes incriminés à l'État-défendeur

En droit international, la démonstration d'un fait internationalement illicite, lui-même condition sine qua non à la mise en cause de la responsabilité internationale de l'État-défendeur requiert la démonstration (i) d'un acte attribuable à l'État et (ii) d'une violation d'une règle matérielle (par exemple, une norme de droit international). L'une des conditions essentielles de la responsabilité internationale de l'État est donc, qu'au regard du droit international, le comportement en cause soit attribuable à l'État. Sans attribution (aussi appelée « imputabilité »), laquelle doit en principe être prouvée par le demandeur, il ne saurait y avoir de responsabilité internationale de l'État.

B. Mise en place d'un protocole d'organisation et coordination internes pour assurer un suivi efficace de l'affaire

La capacité à mettre rapidement en place une bonne coordination peut être d'autant plus importante que, selon les États et leurs structures internes, l'organisation administrative peut prévoir des circuits de communication qui ne permettent pas d'échange direct entre les acteurs concernés.

L'État aura en effet intérêt à réunir, en un minimum de temps, les instances décisionnaires et les principaux intervenants du dossier afin de leur permettre de collaborer à la défense des intérêts de l'État-défendeur :

- **Définition d'une cellule « ad hoc »** composée de représentants de tous les intervenants impliqués dans le différend et chargée d'assister les services du contentieux de l'État dans le suivi de l'affaire (mailing list ; réunions périodiques, etc.).
- **Préparation et recueil de commentaires initiaux** de la part des principaux intervenants sur les allégations présentées par l'investisseur étranger et, de façon plus générale, leurs expériences respectives des interactions avec l'investisseur étranger.

Moins urgentes que les analyses à mener dès réception de la notification de différend, mais non moins cruciales car déterminantes pour le déroulement de la procédure arbitrale, les réflexions suivantes devraient être initiées dès que possible:

- **Sélection de potentiels candidats** pour la position de co-arbitre à désigner par l'État ainsi que du futur président du tribunal arbitral.
  En effet, la pratique arbitrale indique que les positions adoptées par les tribunaux arbitraux peuvent très fortement varier selon l'identité des arbitres, de fortes différences d'approche existant, par exemple, entre des praticiens ayant construit leur expérience dans le domaine de l'arbitrage commercial, d'une part, et des praticiens exerçant avant tout en droit international public.

mémoire en défense, il peut également être dans l'intérêt de l'État de signaler son intention de soulever de telles exceptions dès le début de l'arbitrage, notamment en vue d'obtenir une bifurcation de la procédure, laquelle consiste pour le tribunal arbitral à se prononcer sur une exception d'incompétence à titre préliminaire, avant toute détermination du fond, et ce dans un but d'efficacité.

- **Garantie sur les frais et coûts :** Dans l'éventualité où l'investisseur étranger ou la personne juridique contrôlant ce dernier présenterait un risque d'insolvabilité et/ou serait assisté par un tiers financeur, il pourrait être opportun pour l'État de solliciter une garantie sur les frais et coûts de l'arbitrage.

- **L'opportunité d'initier un recours devant les juridictions internes, en droit interne :** Si l'étendue du devoir de protection que l'État doit garantir à l'investisseur étranger en vertu d'un TBI est défini par le droit international, c'est le droit interne qui définit les types de droits de propriété dont la protection peut être invoquée. Une analyse de la position des droits de l'investisseur en droit interne est ainsi indispensable. Cependant, il peut également être opportun pour l'État d'explorer des recours potentiels devant les juridictions internes, notamment lorsqu'il existe un doute légitime sur l'existence, en droit interne, du droit de propriété invoqué par l'investisseur étranger. L'adoption de toute mesure de ce type devrait être pesée avec prudence, afin d'éviter des risques d'une mauvaise perception par le tribunal arbitral.

- **L'identification d'informations manquantes :** Il est fondamental pour l'État d'identifier dès réception d'une notification de différend les documents qui seraient pertinents à l'analyse du dossier, qu'il s'agisse de documents en la seule possession de l'investisseur ou de l'État lui-même. Le cas échéant, un désarchivage devrait être rapidement organisé. De même, il est recommandé que l'État mène une réflexion sur les principales personnes dont le témoignage pourrait être utile dans un futur arbitrage.

- **Identification des mesures sollicitées (Pourquoi ?)** : Est-ce que l'investisseur exige la restitution d'un droit ou uniquement une compensation financière ? Est-ce que l'investisseur sollicite le prononcé de mesures provisoires contre l'État ? Est-ce que la notification sert de levier pour obtenir une autre concession ?

Ces éléments sont également importants car nécessaires à l'analyse du risque auquel est exposé l'État et/ou à la détermination de possibles marges de négociation dont il pourrait disposer en vue d'une éventuelle transaction avec l'investisseur étranger.

Ces éléments d'analyse préliminaire auront vocation à aider l'État à déterminer sa stratégie face à l'investisseur étranger, que ce soit afin de déterminer l'opportunité d'une transaction ou alors pour préparer la stratégie de communication dans le cadre des discussions pouvant être tenues dans le cadre de la période de *cooling-off* et/ou la stratégie contentieuse dans le cadre d'une procédure arbitrale. Figurent parmi ces mesures potentielles:

- **L'identification des exceptions préliminaires pouvant potentiellement être soulevées** : La compétence arbitrale est conditionnée à un nombre de critères (personnels, matériels, temporels et relatifs au consentement) dont le non-respect peut entraîner le rejet d'un examen du fond de l'affaire (voire l'annulation d'une future sentence arbitrale). De même, les investissements qui ne respecteraient pas le critère de légalité, par exemple parce qu'ils auraient été effectués en violation du droit de l'Etat d'accueil, pourraient faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité.

Dans la mesure où l'État identifie de potentielles bases pour une exception d'incompétence et/ou d'irrecevabilité, il pourrait être dans son intérêt stratégique de la présenter à l'investisseur étranger dès les premières communications suivant la réception de la notification du différend. De même, si d'un point de vue procédural l'État peut en principe soulever des exceptions préliminaires jusqu'à la soumission de son

Il est en effet important de vérifier au plus vite si les droits présentés comme formant l'« investissement » en vertu du TBI constituent bien des droits acquis en vertu du droit interne et non simplement des attentes de l'investisseur étranger. En pratique, il n'est pas rare de voir un investisseur étranger présenter un droit futur comme constituant un droit acquis (par exemple, en créant délibérément une confusion entre un droit d'explorer et un droit d'exploiter en droit minier).

- **Identification des principaux intervenants visés (« Contre qui ? »)** : Quelles sont les autorités qui sont visées par l'investisseur étranger ? Y a-t-il d'autres autorités, non mentionnées dans la notification de différend, avec lesquelles l'investisseur aurait traité ? Parmi ces deux catégories d'entités, y a-t-il des personnes juridiquement distinctes de l'État, comme, par exemple, des établissements publics à caractère administratif ou commercial, ou alors des entreprises d'État ?

Les réponses à ces questions sont capitales car elles déterminent, d'une part, les intervenants à inclure dans le circuit de coopération à mettre en place. D'autre part, il est important de déterminer s'il figure des entités distinctes de l'État parmi les intervenants visés car l'imputabilité des actes de ces dernières devra être spécifiquement démontrée en vertu du droit international public (cf section II. ci-après).

- **Identification des principaux actes litigieux (« Contre quoi ? »)** : S'agit-il d'un acte ou d'une omission de l'État ? Quelle est la nature de l'acte incriminé – administratif, législatif ou judicaire ? Ou s'agit-il d'un acte accompli en vertu d'un contrat, par exemple une résiliation, une augmentation tarifaire ou autre acte à caractère principalement commercial ?

Il est essentiel d'identifier les actes incriminés, d'en définir les contours et la nature. S'il est vrai que tout acte de l'État serait en principe capable de donner lieu à un constat de violation d'un TBI, le seuil de gravité requis peut fortement varier en fonction de la nature du comportement en cause.

l'État) signifie que l'État a tout intérêt à mettre en place un « vade-mecum » recommandant des mesures immédiates de coordination et d'analyse afin de permettre au plus vite de mettre l'État en mesure de définir la meilleure stratégie en réponse à l'investisseur étranger. Ainsi, nous proposons que l'État définisse une grille d'analyse préliminaire à appliquer à toute notification de différend reçue (**A**) et mette en place un protocole d'organisation et de coordination internes pour assurer un suivi efficace de l'affaire (**B**).

A. L'analyse préliminaire de la notification de différend et de la position de l'investisseur étranger

Dès la réception de la notification de différend, il est indispensable de comprendre les contours de l'affaire, à l'aide des critères ci-après, en vue d'organiser une coordination interne:

- **Identification de l'investisseur étranger (« Qui ? »)** : L'investisseur est-il une personne physique ou morale étrangère ou s'agit-il d'une personne morale de droit interne dont le contrôle étranger doit, le cas échant, être démontré par l'investisseur ? Qui sont les filiales ou les personnes physiques éventuellement impliquées au niveau local ? Qui est le véritable décisionnaire parmi ces personnes ? Existe-t-il un risque d'insolvabilité ?

  Les réponses à ces questions peuvent avoir une incidence sur les contours de la compétence personnelle d'un futur tribunal arbitral, les TBI exigeant généralement certaines conditions de nationalité (détention de la nationalité de l'État d'origine, prohibition de la double nationalité avec l'État d'accueil) dont le non-respect peut entraîner une déclaration d'incompétence par un futur tribunal arbitral, mettant ainsi fin au différend.

- **Identification de l'investissement en cause (« Quoi ? »)** : Quels sont les actifs/intérêts de l'investisseur dont la protection en vertu du TBI est invoquée et dont la privation/l'atteinte est alléguée ? Quels sont les droits présentés comme constituant l'«investissement » étranger au sens du TBI ?

I. Réception d'une notification de différend : premières mesures recommandées

La notification de différend est la communication par laquelle l'investisseur déclare à l'État défendeur l'existence d'un différend en vertu d'un TBI. Ce type de notification est, dans la plupart des cas, obligatoire. Elle a pour effet de déclencher une période de négociation de trois à six mois (dite « *cooling-off* ») et à l'issue de laquelle l'investisseur aura le droit d'initier une procédure arbitrale contre l'État. Cependant, si l'envoi d'une notification de différend est une étape nécessaire (notamment en ce qu'elle exprime l'acceptation par l'investisseur étranger de l'offre unilatérale d'arbitrage stipulée dans un TBI), elle n'induit pas, en principe, d'obligation procédurale concrète pour l'investisseur, ce dernier demeurant libre de reporter l'initiation d'une procédure arbitrale, voire de ne jamais en intenter.

En effet, l'envoi d'une notification de différend est parfois considérée par les investisseurs étrangers comme un moyen de créer un levier de négociation à « bas coût » face à l'État d'accueil (*low cost negotiation leverage*), parfois dans le but d'aider l'investisseur à avancer d'autres intérêts.

En pratique, les conditions dans lesquelles les notifications de différend sont envoyées peuvent être très différentes. Il est des différends investisseur-État où l'État – et notamment l'autorité étatique concernée – est informé par l'investisseur étranger bien en amont de l'envoi de la notification de différend. A l'inverse, il peut également arriver qu'une notification de différend parvienne à l'État de façon tout à fait inattendue, et qu'elle soit envoyée à une autorité qui n'a jamais été en contact direct avec l'investisseur étranger, par exemple le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le Ministre des affaires étrangères (lesquels sont réputés être habilités à représenter l'État sans avoir besoin de produire des pleins pouvoirs), les TBI n'identifiant pas en règle générale le(s) autorité(s) qui doivent spécifiquement être destinataires d'une notification de différend.

L'existence de ces différentes asymétries d'information (ayant trait au *timing* de l'envoi d'une notification de différend, au but véritable poursuivi par l'investisseur et à l'identification du/des intervenant(s) concerné(s) à l'intérieur de l'administration de

Contentieux investisseur-Etat :

Les développements récents dans la pratique arbitrale[3]

Mme. Laura fadlallah

Mme Marina weiss

Expertes en contentieux d'investissement

Pour rappel, les arbitrages fondés sur des traités bilatéraux d'investissement (« **TBI** ») sont des contentieux arbitraux initiés par des investisseurs (personnes physiques ou morales) de nationalité étrangère contre l'État (dit l'État d'accueil) devant des tribunaux arbitraux internationaux spécialement constitués pour chaque affaire, sous l'égide du droit international public et des règlements d'arbitrage internationaux. Les arbitrages TBI portent généralement sur des différends relatifs à des investissements économiques d'envergure, souvent dans des secteurs stratégiques. Ces arbitrages peuvent revêtir une dimension politique et médiatique importante en interne, et ce d'autant que les montants de dommages-intérêts sollicités contre l'État sont généralement très élevés, pouvant atteindre plusieurs millions, voire des millards de dollars, et que l'existence de ces procédures arbitrales est en principe publique.

En raison de la dimension pratique que nous avions choisie pour notre présentation, nous avons d'abord donné un aperçu des premières mesures recommandées suite à la réception d'une notification de différend par l'État (**I**) avant de présenter quelques recommandations portant sur une considération de fond primordiale, à savoir l'attribution à l'État des actes d'un tiers (**II**).

[3] - cette intervention a été présentée lors de la deuxième séance plénière des assises.

publique et en protégeant les finances publiques. Ils contribuent, sous ce rapport, à rationaliser les dépenses publiques en évitant les litiges et les coûts élevés qui en découlent pour le budget de l'État.

Parmi les mécanismes de prévention, je souligne également la nécessité de conduire une revue d'ensemble des risques juridiques, en s'intéressant en priorité à certains dispositifs qui sont régulièrement contestés devant les tribunaux.

Dans ce sillage du renforcement de la sécurité juridique, il demeure crucial de faire des études d'impact de véritables outils d'évaluation.

Chers collègues et participants à ces Assises, nous pouvons unanimement constater que la modernisation du service nécessite désormais la réforme du cadre institutionnel et organisationnel de nos administrations.

Au cours des dernières années, beaucoup de nos Etats se sont vu impliqués dans plusieurs affaires devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ; ce qui a généré des frais colossaux et d'importantes charges pour l'État, notamment en termes d'attractivité des investissements directs étrangers (IDE).

C'est pourquoi, il nous faut, plus que jamais, gérer et prévenir à la fois les litiges de l'État avec une meilleure prévention en amont des conflits juridiques et l'amélioration des capacités des administrations publiques.

Ces réformes nécessitent l'adoption de stratégies pertinentes et robustes en vue d'apporter le soutien et l'accompagnement indispensable aux administrations et aux institutions publiques. A cette fin, nos services doivent se fonder sur une vision proactive et une stratégie de prévention du contentieux, la mise en place d'un système de veille, la coordination et la communication avec les partenaires, ainsi que le renforcement des capacités et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des litiges.

Sans avoir la prétention d'épuiser la substance de nos travaux, j'ai voulu évoquer ces questions pour les alimenter.

C'est sur ces mots que je termine mon propos en formulant le vœu de sortir de cette enceinte, à l'issue de nos échanges, avec des solutions éclairantes.

Que Dieu bénisse nos travaux par sa Grâce absolue !

Aussi, il me paraît utile d'envisager la constitution de pôles d'appui juridiques spécialisés en matière pétrolière, gazière, minière, de marchés publics, par exemple, ou dans d'autres matières et conventions complexes ou des affaires d'importance.

De même, il est possible de considérer la création d'une filière d'avocats d'État, rassemblant des agents spécialisés dans le conseil et le contentieux, s'inspirant de l'***Abogacía General del Estado*** espagnol.

Par ailleurs, lorsqu'est identifié un contentieux de série dont le nombre de requêtes potentielles n'est pas connu, et dont le coût définitif est donc difficile à anticiper, il convient, dans ce cas, de procéder systématiquement à une évaluation, qui peut être confiée à une agence spécialisée ou à un corps d'inspection.

Il serait également de bon aloi de renforcer le contrôle des provisions pour litiges et des engagements « hors bilan » par l'Administration des finances publiques.

En outre, en vue d'une plus grande rationalisation des dépenses publiques, il est stratégique d'identifier dans les projets et les rapports annuels de performances, les dépenses contentieuses, et budgétiser plus sincèrement leur montant.

Il me paraît important de mieux prendre en compte les risques, et leurs éventuelles conséquences budgétaires, dès le stade de l'autorisation, en joignant au projet de loi de finances une annexe présentant, de manière synthétique, les éventuelles conséquences budgétaires en lien avec les procédures contentieuses et quasi-contentieuses en cours.

Moderniser les systèmes d'information pour identifier au plus vite les dispositifs faisant l'objet de contentieux de série, participe d'une stratégie efficace dans la prévention du contentieux de l'Etat, en tirant parti des opportunités offertes par les nouvelles technologies et le numérique.

A ce sujet, la mise en place de plateformes ou d'applications technologiques instaurant des canaux de collaboration avec les administrations publiques aide fortement dans la préservation de la légalité, la protection des deniers publics, en offrant des solutions précoces et appropriées aux obstacles rencontrés dans l'exécution des contrats et des accords d'investissement afin d'éviter qu'ils ne se transforment en contentieux devant les tribunaux ou les instances d'arbitrage. De tels services auront également pour but de mieux servir les usagers en renforçant la légalité, en soutenant l'administration

A l'évidence, un environnement juridique clair et prévisible est un facteur déterminant pour attirer les investissements. Dans la mesure où les investisseurs recherchent des garanties, une gestion proactive des contentieux leur offre naturellement la sécurité nécessaire pour s'engager dans des projets à long terme.

De plus, la rationalisation des dépenses publiques passe également par une gestion efficace du contentieux. Les litiges peuvent engendrer des coûts considérables pour l'État, tant en termes de frais juridiques que de ressources mobilisées. En réduisant le nombre de contentieux par des actions préventives, les décideurs publics libèrent des ressources financières qui pourront être réinvesties dans des domaines prioritaires tels que l'éducation, la santé ou les infrastructures. Ainsi, une gestion éclairée du contentieux contribue à une meilleure allocation des ressources publiques.

En somme, il apparaît, sous ce prisme, que la gestion et la prévention du contentieux de l'État ne sont pas seulement des impératifs juridiques, mais des leviers stratégiques pour la préservation de la légalité, la stabilité de l'investissement et la rationalisation des dépenses publiques. En agissant de manière proactive et responsable, nous pouvons bâtir un État plus fort, plus juste et plus efficace.

Les réformes nécessaires pourront certainement réduire le nombre des contentieux nés d'un déficit d'explication des mesures nouvelles ou des incompréhensions résultant de l'excessive complexité du droit.

Dans ce contexte, ma vision est de ***« Régler autrement les conflits »,*** à travers les modes alternatifs de résolution des différends.

Il est plus que jamais nécessaire de reconnaître que la recherche d'une solution amiable pouvant conduire, notamment, à la conclusion d'une transaction doit être envisagée dans tous les cas où elle permet d'éviter un contentieux inutile et coûteux, tant pour l'administration que pour les personnes intéressées.

La transaction facilite ainsi le règlement rapide des différends, permet une gestion économe des deniers publics, tout en favorisant une indemnisation rapide des parties.

Outre, la transaction, les autres voies de l'amiable doivent être explorées davantage.

commissions, pénalités, intérêts moratoires et autres accessoires, tous domaines contentieux confondus, représente un gouffre pour nos finances publiques.

Beaucoup d'affaires, plus ou moins médiatisées, sont symptomatiques de défaillances graves pouvant apparaître dans la gestion de certains contentieux.

Face à ces constats, il nous faut trouver des solutions tendant à améliorer l'organisation administrative en matière de gestion des contentieux, à renforcer la prévision des risques budgétaires, à perfectionner la qualité de la législation, à favoriser une meilleure évaluation des dispositifs au moment de leur discussion devant la Représentation nationale, ainsi qu'à permettre une information sincère, et en continu, du législateur, sur les risques encourus.

C'est à ce prix qu'on imprimera une gestion du contentieux de l'Etat qui garantit « ***la préservation de la légalité, la stabilité de l'investissement et la rationalisation des dépenses publiques.*** »

Il nous faut désormais nous résoudre à l'évidence selon laquelle la gestion du contentieux de l'État ne se limite pas à la simple résolution de litiges.

Elle constitue un véritable levier pour la préservation de la légalité, le renforcement de la sécurité juridique et de l'environnement des affaires ainsi que l'attraction des investissements.

En effet, un État qui gère efficacement ses contentieux est un État qui respecte ses propres lois et règlements et renforce, en cela, la confiance des citoyens dans les institutions publiques, tout en assurant une application équitable des normes juridiques. La légalité est le fondement même de nos démocraties, et sa préservation est essentielle pour protéger les droits de chacun.

Par ailleurs, la prévention du contentieux est tout aussi essentielle. En anticipant les conflits et en mettant en place des mécanismes de médiation et de dialogue, il est possible d'éviter des procédures longues et coûteuses. Par ce biais, on s'assure non seulement de préserver la légalité, mais aussi de favoriser un climat de stabilité pour les investisseurs.

Mes chers collègues, vous conviendrez avec moi que, malgré leur variété, ces différentes situations litigieuses présentent des points communs. Elles se caractérisent en effet par une triple incertitude, qui rend difficile l'anticipation de leurs conséquences budgétaires : incertitude relative aux délais de traitement des demandes par les services, incertitude concernant les dates des jugements, incertitude, enfin, portant sur le sens et le degré de sévérité de la décision rendue par le juge.

De telles difficultés peuvent, dans certaines situations, être de nature à affecter significativement les finances publiques mais également la sincérité de la prévision budgétaire.

Le constat réalisé est alarmant dans la plupart de nos pays. Chaque année, les dépenses relatives aux contentieux publics atteignent des proportions de plus en plus élevées.

Le risque est ainsi en forte augmentation : la provision pour litiges s'élève et représente une part non négligeable des recettes nettes du budget général de l'État, et cette provision a été multipliée plusieurs fois au fil des ans.

Dans un tel contexte, il est crucial d'insister sur la gestion de l'augmentation structurelle du coût budgétaire concernant ces contentieux, qui appelle à un véritable changement de perspective, afin de mieux prendre en compte, dès leur apparition, les risques budgétaires.

Je remarque que les outils utilisés pour l'évaluation et le suivi des risques contentieux par certaines Agences judiciaires en Afrique ne permettent pas d'appréhender correctement les enjeux budgétaires. La provision comptable, qui reflète partiellement le risque encouru, et fait parfois l'objet d'un enregistrement tardif dans les comptes de l'État, constitue un indicateur imparfait.

Dès lors, il devient urgent de trouver les moyens de gérer les conséquences de contentieux hérités souvent du passé.

Le coût de l'inaction est pourtant très élevé. En dépit de statistiques fiables et à jour, je reste persuadé que le coût annuel moyen relatif aux créances, principal, frais,

mutations institutionnelles et de rénovation de ses missions. Avec l'adoption du nouveau référentiel de nos politiques publiques, à savoir l'**Agenda Sénégal 2050**, la prévention du contentieux de l'Etat est perçue comme une conditionnalité d'une économie compétitive à travers un cadre macroéconomique assaini et stable et un environnement des affaires attractif.

En effet, l'Agence judiciaire de l'Etat du Sénégal détient, sous réserve de quelques exceptions prévues par la loi, le monopole de la représentation de l'Etat dans les contentieux le concernant devant les juridictions nationales, communautaires et internationales. Dès lors, sa mission principale, qui est aussi sa vocation historique, est la défense des intérêts de l'Etat.

Conformément au décret n° 70-1216 du 07 novembre 1970 portant sur sa création et fixant ses attributions, elle a, pour attributions, le règlement et la représentation de l'Etat dans toutes les actions tendant à le déclarer créancier ou débiteur, pour toutes les causes, sauf celles concernant particulièrement la douane, les impôts et les domaines.

Aussi, elle joue un rôle majeur dans l'appui et le conseil juridique au profit de l'Etat et de ses démembrements.

En pratique, outre les contraintes liées au cadre législatif et règlementaire, on assiste à une augmentation tendancielle du risque budgétaire associé aux contentieux alors que les dépenses effectuées dans ce domaine sont difficiles à évaluer sur la base de la comptabilité générale de l'État ainsi que des données transmises par les directions juridiques et financières des ministères concernés.

A cet effet, on peut souligner que les enjeux financiers entretiennent un lien étroit avec le développement exponentiel des contestations de l'action publique et de la norme légale qui se sont multipliées devant les tribunaux.

L'accroissement des recours aux tribunaux résulte, lui-même, de l'extension progressive du droit d'action, l'apparition des contentieux de masse et l'élargissement du champ de la responsabilité de l'État.

L'expérience de l'Etat du Sénégal en matière de gestion du contentieux de l'Etat[2]

M. amadou Mbaye Guisse

Agent judiciaire de l'Etat du Sénégal

Monsieur le Ministre ;

Chers collègues ;

Distingués invités et participants ;

A l'entame de mon propos, je souhaite exprimer toute ma fierté en prenant part à ces « ***Assises nationales sur la gestion et la prévention du contentieux de l'Etat marocain*** » auxquelles l'Agence judiciaire du Royaume du Maroc a bien voulu nous convier.

Cet honneur que vous nous faîtes est le signe des excellentes relations d'amitié et de coopération que le Royaume du Maroc entretient avec nos pays respectifs.

Soyez-en remerciés ! Les dignes héritiers de ce legs inestimable que nous sommes, s'attelleront à raffermir davantage ces liens étroits et féconds.

Mesdames, Messieurs, *« **La gestion et la prévention du contentieux de l'Etat**: un levier pour la préservation de la légalité, la stabilité de l'investissement et la rationalisation des dépenses publiques.* », thème de ces « Assises Nationales », est, à la fois, un sujet d'intérêt commun pour nos entités publiques et une problématique majeure qui doit alimenter toute réflexion autour de la conception et la mise en œuvre de nos plans stratégiques de développement.

Qu'il me soit permis, à titre illustratif, d'invoquer l'exemple de l'Agence judiciaire de l'Etat du Sénégal qui s'est inscrite depuis quelques années dans un vaste chantier de

[2] - cette intervention a été présentée lors de la deuxième séance plénière des assises.

destinée aux ministères et aux juridictions est également en préparation. À moyen terme, l'AJE prévoit de moderniser ses outils informatiques afin de mieux cartographier les contentieux récurrents et de chiffrer les coûts de l'indemnisation et de la défense pour l'État, dans une optique de pilotage stratégique et d'amélioration de l'action publique.

construction, prêts, garanties à l'export, etc.). Devant le juge pénal, l'AJE peut intervenir comme victime directe, notamment dans les affaires de détournement de fonds publics, favoritisme ou corruption, ou comme victime indirecte en qualité d'employeur d'agents publics, en sollicitant notamment le remboursement des salaires versés et des prestations d'invalidité. Elle se constitue également partie civile pour demander réparation de préjudices financiers ou moraux liés aux atteintes à l'image de la fonction publique.

Sur le plan organisationnel, l'Agence est composée d'environ 65 agents, issus de parcours variés (magistrature judiciaire, administration des finances, douanes, concurrence, avocats, etc.). Elle est dirigée par l'Agent Judiciaire de l'État, qui est également Directrice des Affaires Juridiques du Ministère de l'Économie, assistée de huit Agents Judiciaires Adjoints pilotant les sous-directions spécialisées en droit privé et en droit pénal. Si l'AJE n'exerce pas de mission de conseil en amont pour les autres ministères, elle peut toutefois intervenir pour le Ministère de l'Économie et des Finances. Elle se mobilise uniquement lorsque le contentieux est engagé, tout en cherchant à favoriser les transactions lorsque cela est possible.

La marge de manœuvre de l'Agence en matière de négociation est limitée par des règles strictes. Bien qu'elle évalue le risque juridique et puisse recommander un compromis, elle demeure soumise à la position du ministère concerné et ne peut conclure une transaction que dans le respect du principe interdisant les libéralités de l'État. La circulaire du Premier ministre du 6 avril 2011 encadre les transactions administratives, et depuis 2018, un Comité ministériel des transactions donne un avis préalable pour tout accord dépassant 500 000 euros, sécurisant ainsi la responsabilité des décideurs.

Enfin, M. Jean-François Lecoq souligne plusieurs enseignements tirés de l'expérience française. L'un des principaux défis est la méconnaissance du rôle de l'AJE par les administrations et parfois par les juridictions, ce qui entraîne des condamnations sans que l'Agence ait été appelée. Pour y remédier, des actions de communication ont été développées, incluant la diffusion d'une brochure, d'articles de référence, ainsi que l'organisation annuelle de réunions avec les correspondants ministériels. Une circulaire

L'expérience Française en matière de gestion du contentieux de l'Etat[1]

M. JEAN-FRANCOIS LE COQ

Agent judiciaire adjoint de l'Etat

– France -

L'Agence Judiciaire de l'État (AJE), rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances, a pour mission exclusive la gestion du contentieux de l'État depuis la suppression de ses fonctions de recouvrement en 1992. Son périmètre d'intervention est défini par l'article 38 de la loi du 3 avril 1955, qui confère compétence à l'Agent Judiciaire de l'État pour tous les litiges comportant une demande pécuniaire, qu'il s'agisse de faire déclarer l'État débiteur ou créancier. Cette compétence est limitée aux contentieux portés devant le juge judiciaire, à l'exclusion des juridictions administratives, lesquelles sont gérées directement par les ministères concernés. Certaines matières, telles que le contentieux fiscal, domanial ou douanier, échappent également à son champ d'action. De même, l'AJE n'intervient pas devant les juridictions supranationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice de l'Union européenne, ni devant les juridictions arbitrales, y compris le CIRDI.

Le champ d'intervention de l'AJE demeure néanmoins vaste et diversifié. Elle représente l'État en demande comme en défense dans les contentieux civils mettant en cause les libertés individuelles, dont le juge judiciaire est le gardien constitutionnel, ainsi que dans les litiges de droit privé où l'État agit comme partie privée (contrats de location,

[1] - cette intervention a été présentée lors de la deuxième séance plénière des assises.

Sommaire

Royaume du Maroc
Ministère de l'Economie et des Finances
Agence Judiciaire du Royaume

المملكة المغربية
وزارة الاقتصاد والمالية
الوكالة القضائية للمملكة

Les actes des assises nationales sur la gestion et la prévention du contentieux de l'Etat:

Un levier pour la préservation de la légalité, la stabilité de l'investissement et la rationalisation des finances publiques

ⴰⴷⵡⴰⵍ ⴰⵏⴰⵎⵓⵔ ⵅⴼ ⵓⵙⵡⵓⴷⴷⵓ ⵏ ⵉⵎⵚⵉⵇⵉⴹⵏ ⵏ ⵓⵡⴰⵏⴽ ⴷ ⵡⴰⵔⴰⵢ ⵅⵉⵙⵏ

Rabat, 15 et 16 avril 2025

· Annexes documentaires ·

Transcription arabe | Traduction française